JUST HARISTOY
DOCTEUR EN DROIT

FINANCES D'APRÈS-GUERRE et CONSCRIPTION DES FORTUNES

Les mesures les plus hardies sont souvent les plus sûres.
(Mr. Lloyd George. Discours prononcé à Dundee, le 30 juin 1917.)

PARIS
LIBRAIRIE FÉLIX ALCAN
108, Boulevard Saint-Germain, VIe
—
1918

1. VI. 18

FINANCES D'APRÈS-GUERRE
et
CONSCRIPTION DES FORTUNES

DU MÊME AUTEUR :

VIREMENTS EN BANQUE ET CHAMBRES DE COMPENSATION (Couronné par la Faculté de droit de Paris). 1 vol. in-8°. Paris, Arthur Rousseau, 1906.

LE MARCHÉ FINANCIER FRANÇAIS. 1 vol. in-8°. Paris, Félix Alcan, 1909.

L'IMPOT SUR LE REVENU. 1 vol. in-8°. Paris, Félix Alcan, 1910.

LES OPÉRATIONS FINANCIÈRES DE LA GUERRE DE 1870-1871 (Extrait de la *Revue de Science et de Législation financières*, 1915).

L'IMPOT SUR LE REVENU (Extrait de la *Revue de Science et de Législation financières*, 1916).

L'IMPOT SUR LE REVENU. Commentaire de la loi de finances du 15 juillet 1914 et du Règlement d'Administration publique du 15 janvier 1916, suivi de l'Instruction du Ministère des finances du 5 avril 1916. 1 vol. in-8°. 2e édition. Paris, Giard et Brière, 1916.

L'IMPOT SUR LE REVENU. Loi du 30 décembre 1916, art. 5 et Loi du 25 février 1917. 1 vol. in-8°. Paris, Giard et Brière, 1917.

L'IMPOT COMPLÉMENTAIRE SUR LE CAPITAL. SA COORDINATION AVEC L'IMPOT SUR LE REVENU (Extrait de la *Revue politique et parlementaire*, 1917).

En préparation :

L'IMPOT SUR LE CAPITAL. HISTOIRE, THÉORIE ET LÉGISLATION COMPARÉE.

JUST HARISTOY

DOCTEUR EN DROIT

FINANCES D'APRÈS-GUERRE
et
CONSCRIPTION DES FORTUNES

Les mesures les plus hardies sont souvent les plus sûres.

(Mr. LLOYD GEORGE. Discours prononcé à Dundee, le 30 juin 1917.)

PARIS
LIBRAIRIE FÉLIX ALCAN
108, BOULEVARD SAINT-GERMAIN, VIe

1918

AVANT-PROPOS

On constate actuellement chez les esprits éclairés une préoccupation sérieuse, angoissante, au sujet de l'avenir des finances publiques et des fortunes privées. Tous ceux qui travaillent et qui pensent se demandent comment on liquidera les charges financières de la guerre. Ils veulent sortir du vague et de l'indéterminé qui les obsèdent. Ils veulent connaître le sort qui attend les classes possédantes. Ils veulent, en un mot, savoir où va la société.

Le but de cette étude est de donner une impulsion — plus active que celle qui s'est manifestée jusqu'ici — à la solution de ce problème. Le sujet est aride, les chiffres ne sont pas très agréables à manier et à lire ; mais il m'a semblé qu'une question de cette importance ne pouvait être traitée sans quelques statistiques et sans certains développements techniques.

Je me suis cependant borné à poser le problème financier d'après-guerre et le principe de la conscription des fortunes privées, c'est-à-dire d'un prélèvement non renouvelable sur le capital. A mon sens, cette solution s'imposera au lendemain de la paix, et elle doit faire, dès maintenant, l'objet des préoccupations individuelles et collectives du pays.

On se donnera, sans doute, le plaisir un peu facile d'opposer les idées que j'expose aujourd'hui à celles que j'ai soutenues autrefois, en combattant l'impôt sur le revenu. J'ai déjà fait justice de ce mode de discussion et de cet argument, en écrivant, en 1916, que « le changement des temps impose des changements dans les doctrines (1) », *et*

(1) Just Haristoy, *L'impôt sur le revenu*, Paris, 2e édition, 1916. Préface, p. 2.

en dénonçant la campagne antinationale menée par certains organes de la presse contre le système de la déclaration. Avec la guerre, fait nouveau d'une importance énorme, l'impôt sur le revenu est devenu inéluctable ; avec la paix, la conscription des fortunes sera également une mesure nécessaire.

Au surplus, la conscription des fortunes ne doit pas être l'œuvre d'un seul parti. Tous ceux qui seront disposés à collaborer à l'organisation de cette conscription, qui exigera un travail assidu et consciencieux, devront s'inspirer, à un titre égal, des intérêts légitimes de la population laborieuse, sur laquelle les circonstances économiques et les difficultés de l'heure présente font peser de plus en plus des charges lourdes, souvent difficiles à supporter et, d'autre part, des principes d'équilibre et de sage pondération qui doivent être à la base de toute réforme profonde.

En écrivant ce petit livre, je me suis inspiré d'une seule idée directrice : le relèvement financier de la France après la guerre. Je demande à mes lecteurs, quelles que soient leurs préférences et leurs idées particulières sur les questions fiscales, de poursuivre le même idéal. Ils auront ainsi l'esprit de sacrifice que j'aurai moi-même, le jour du prélèvement sur le capital, avec d'autres que je sais disposés à contribuer largement à la liquidation des charges financières de la guerre. Ils pourront alors avoir le sentiment de faire une œuvre profitable au pays tout entier, sans distinction de parti, sans distinction de classe.

J. H.

Paris, le 20 *février* 1918.

FINANCES D'APRÈS-GUERRE
et
CONSCRIPTION DES FORTUNES

INTRODUCTION

Lorsque Gladstone disait : « Les frais de la guerre sont le frein moral que le Tout-Puissant impose à l'ambition et à la soif des conquêtes inhérentes à tant de nations (1) », il pensait que la nécessité de payer, année par année, les frais qu'entraîne la guerre était un frein salutaire. Mais il ne soupçonnait pas qu'une heure viendrait — celle que nous vivons — où la guerre ébranlerait le monde et dominerait tout.

La guerre a ébranlé le monde ! Remué jusque dans ses fondements, l'Univers a pris les armes et, tour à tour, les peuples de l'Europe, l'Asie, l'Afrique, l'Amérique et l'Océanie sont venus figurer sur les champs de bataille de l'Occident et de l'Orient. A aucune époque de l'histoire, on n'a vu des événements aussi rapides, des changements aussi divers, des armées aussi formidables, des combats aussi meurtriers et des exploits aussi dignes de mémoire.

La guerre domine tout ! Notre pays est engagé dans une lutte gigantesque, pour la sauvegarde de son honneur, de son intégrité et de ses hautes destinées. Avec nos

(1) Chambre des Communes, séance du 6 mars 1854.

alliés, nous luttons pour le droit des peuples et la société des nations. Cette lutte concentre en elle tous les ressorts de la vie : l'intelligence, la volonté et l'énergie. Elle impose des sacrifices de sang et d'argent. Tout y est voué.

Les charges financières de la France sont aujourd'hui très lourdes ; elles seront énormes, au lendemain de la paix. Un intérêt particulier s'attache donc à l'étude des mesures à l'aide desquelles le Gouvernement pourra parvenir, après la victoire, à rétablir l'équilibre des finances.

Mais pour mettre en pleine lumière la question de la couverture définitive des dépenses de guerre de la France, il est nécessaire, avant tout, d'en indiquer le montant et de jeter un coup d'œil sur les moyens financiers employés pendant les quarante et un mois qui se sont écoulés entre le 1er août 1914 et le 31 décembre 1917.

CHAPITRE PREMIER

Les Finances de Guerre de la France [1]

(1er *août* 1914 - 31 *décembre* 1917.)

Avec une énergique résolution, le Gouvernement français a assumé la lourde charge de faire face aux dépenses énormes résultant directement ou indirectement de la guerre. Depuis le début des hostilités, il n'a rien épargné de ce qui est indispensable pour fournir à nos armées tous les moyens d'action dont elles ont besoin.

Jusqu'à la fin de l'année 1914, des crédits additionnels ont été ouverts par des décrets rendus en Conseil d'Etat, conformément à la loi du 5 août 1914. Puis, de 1915 à 1918, des lois successives ont ouvert, soit pour un trimestre, soit pour un semestre, des crédits provisoires dont l'importance a été sans cesse en augmentant. De plus, de nombreux crédits additionnels sont venus s'ajouter à ceux-ci et en grossir le chiffre. Enfin, depuis 1918, le Gouvernement a établi un budget de transition, un budget partiel, comprenant les services civils et la dette, laissant en dehors les dépenses militaires et les dépenses exceptionnelles de guerre qui continuent à faire l'objet de crédits provisoires trimestriels.

Les crédits votés du 1er août 1914 au 31 décembre

(1) Consulter : Gaston Jèze, *Les Finances de guerre de la France. Revue de Science et de Législation Financières*, année 1915, pp. 294 et suiv., pp. 458 et suiv., pp. 615 et suiv. ; année 1917, pp. 249 et suiv., pp. 382 et suiv., pp. 560 et suiv.

1917 s'élèvent à 106.519.144.079 francs (1). Le tableau suivant indique leur répartition par exercice et par nature de dépenses :

Tableau des Crédits budgétaires depuis le 1er août 1914 jusqu'au 31 décembre 1917 (2).

EXERCICES	DÉPENSES militaires et dépenses exceptionnelles des services civils.	DÉPENSES de la dette.	DÉPENSES ordinaires des services civils.	TOTAL des dépenses de la dette et des dépenses ordinaires des services civils.	TOTAUX GÉNÉRAUX
	Francs.	Francs.	Francs.	Francs.	Francs.
1914 (*).	7.300.932.419	604.037.188	993.614.294	1.597.651.482	8.898.583.901
1915....	18.455.406.750	1.899.393.673	2.449.686.102	4.349.079.775	22.804.486.525
1916....	27.240.404.259	3.333.015.879	2.371.725.031	5.704.740.910	32.945.145.169
1917....	34.221.291.299	4.863.384.400	2.786.252.785	7.649.637.185	41.870.928.484
Totaux .	87.218.034.727	10.099.831.140	8.601.278.212	19.301.109.352	106.519.144.079

(*) Cinq derniers mois.

Du 1er août 1914 au 31 décembre 1917, les dépenses militaires et les dépenses exceptionnelles de guerre ont donné lieu à des demandes et à des ouvertures de crédit atteignant 87.218.034.727 francs. Les *crédits militaires* forment, à eux seuls, un total, en chiffres ronds, de 76 milliards, se décomposant comme suit :

(1) Cette somme n'était pas entièrement dépensée à la date du 31 décembre 1917 : il y a eu, en effet, des annulations de crédits ; de plus, certains crédits votés n'étaient pas encore complètement utilisés, lorsqu'a commencé l'année présente.

(2) Rapport fait au nom de la Commission du budget de la Chambre des Députés, par M. Louis Marin, 2e séance du 22 décembre 1917, *annexe* n° 4133, p. 24.

	Francs.
Ministère de la Guerre...............	49.306.000.000
Ministère de l'Armement............	21.808.000.000
Ministère de la Marine..............	3.361.000.000
Ministère des Colonies (dépenses militaires)	520.000.000
Dépenses du Ravitaillement.........	1.034.000.000
Fabrication ou acquisition de matériel cédé à des Gouvernements amis ou alliés	3.000.000.000

Les crédits destinés à faire face aux *dépenses exceptionnelles de guerre* ont atteint, au 31 décembre 1917, la somme de 11.190.000 francs, en chiffres ronds :

		Francs.
Allocations militaires...............		7.730.000.000
Assistance aux victimes de la guerre (secours aux orphelins de la guerre, rééducation professionnelle des mutilés, assistance aux militaires tuberculeux)		30.250.000
Subventions aux départements envahis		10.000.000
Secours d'urgence pour les départements atteints par les événements de guerre		128.000.000
Assistance aux réfugiés et évacués....		919.982.000
Reconstitution des régions envahies :		
Reconstitution :		
des immeubles..	267.400.000	
industrielle	100.075.000	467.535.000
agricole	100.060.000	
Réfection et amélioration des ports et voies de communication...........		329.386.000
Mise en culture des terres abandonnées		30.000.000
Réparation des dommages de guerre..		900.000.000

Les émissions des Bons et des Obligations de la Défense nationale, ainsi que les emprunts en rentes perpétuelles

auxquels le Gouvernement a recouru pour financer la guerre, ont entraîné l'élévation des *charges de la dette publique* : les crédits concernant les divers éléments de la dette atteignaient, au 31 décembre 1917, la somme de 10.699.831.140 francs. Voici le détail de ces crédits, en chiffres ronds :

	Francs.
Dette consolidée..................	4.225.000.000
Fonds spécial de négociation........	120.000.000
Dette remboursable...............	5.000.000.000
Dette viagère.....................	1.350.000.000

Enfin, les *dépenses ordinaires des services civils*, qui se sont trouvées le moins accrues par la guerre, ont été dotées, du 1er août 1914 au 31 décembre 1917, de 8.601.278.212 francs.

Les totaux généraux des dépenses de guerre proprement dites, des dépenses de la dette et de celles des services civils se chiffrent donc, depuis le 1er août 1914 jusqu'au 31 décembre 1917, par 106.519.144.079 francs.

Ainsi, les dépenses publiques de la France ont atteint des chiffres considérables, pendant les quatre exercices 1914, 1915, 1916 et 1917. Pendant les cinq derniers mois de 1914, la moyenne mensuelle des dépenses publiques a atteint 1.318 millions. Au cours de l'année 1915, elle a été de 1.900 millions. Elle s'est élevée à 2.743 millions, pendant l'année 1916 et à 3.360 millions pendant l'année 1917. Comme l'a dit M. Ribot, ministre des Finances, le 7 mai 1915 : « Si l'on avait parlé aux financiers d'autrefois, et même à ceux d'aujourd'hui, avant la guerre, de pareils chiffres, et si on leur avait demandé comment ils pourraient parer à ce déficit, je crois bien que les plus courageux d'entre eux, les plus audacieux même, auraient eu un sentiment d'inquiétude ; et nous avons quelquefois, nous aussi, nos préoccupations graves, parce que nous avons des responsabilités singulièrement lourdes (1) ».

(1) Chambre des Députés, séance du 7 mai 1915, *J. O., Débats*, p. 625.

*
* *

L'Etat a fait face aux charges formidables qui viennent d'être indiquées, au moyen des recettes budgétaires et des ressources de la trésorerie.

Examinons d'abord les *recettes budgétaires normales*.

*
* *

Du 1er août 1914 au 31 décembre 1917, les recouvrements effectués se sont élevés, en chiffres ronds, à 15.330.000.000 francs. En prenant pour base les prévisions de la loi de finances du 15 juillet 1914, M. le Député Marin a évalué à 16.300.000.000 francs les rendements qui eussent été obtenus pendant une période normale de même durée (1). La moins-value éprouvée depuis le début des hostilités atteindrait donc 970.000.000 francs environ ; elle représente une perte de 6,95 %.

Les effets de la mobilisation, l'occupation par l'ennemi de certaines régions, le trouble apporté par la guerre dans les affaires, la diminution des revenus d'un grand nombre de personnes et la difficulté pour les comptables du Trésor d'exercer dans bien des cas une action efficace sont autant de causes qui ont contribué à diminuer les recettes budgétaires depuis le commencement de la guerre. Mais cette moins-value, qui était de 42,46 % pendant les cinq derniers mois de 1914, est descendue à 20,62 % en 1915, à 11,21 % pendant le premier semestre de 1916, et elle a fait place à une plus-value de 9,88 % pendant les six derniers mois de 1916. Du 1er janvier au 31 juillet 1917, cette plus-value s'est élevée à 19,04 %.

Le tableau suivant fait ressortir le mouvement de nos recettes budgétaires au cours des trois premières années de la guerre :

(1) Rapport précité de M. Marin, p. 36.

Mouvement des recettes budgétaires au cours des trois premières années de la guerre (2).

PÉRIODES	RECOUVREMENTS EFFECTUÉS	RENDEMENTS NORMAUX	DIFFÉRENCES par rapport aux rendements normaux	TAUX des augmentations et des diminutions
	Francs.	Francs.	Francs.	p. 100
Première année de guerre.				
Du 1er août au 31 décembre 1914.	968.663.000	1.683.733.000	— 715.070.000	—42,46
Du 1er janvier au 31 juillet 1915.	1.833.289.000	2.309.595.000	— 476.306.000	—20,62
ENSEMBLE, ...	2.801.952.000	3.993.328.000	—1.191.376.000	—29,83
Deuxième année de guerre.				
Du 1er août au 31 déc. 1915.	1.344.246.000	1.693.404.000	— 349.158.000	—20,61
Du 1er janv. au 31 juill. 1916.	2.100.502.000	2.365.758.000	— 265.256.000	—11,21
ENSEMBLE	3.444.748.000	4.059.162.000	— 614.414.000	—15,13
Troisième année de guerre.				
Du 1er août au 31 déc. 1916..	1.859.920.000	1.692.615.000	+ 167.305.000	+ 9,88
Du 1er janv. au 31 juill. 1917.	2.816.130.000	2.365.758.000	+ 450.372.000	+19,04
ENSEMBLE	4.676.050.000	4.058.373.000	+ 617.677.000	+15,22
Résultat des trois années....	10.922.750.000	12.110.863.000	—1.188.143.000	— 9,81

Ces résultats favorables, qui se sont encore manifestés d'une façon croissante pendant les mois d'octobre, novembre et décembre 1917 (1), sont les indices de la reprise de l'activité nationale et de la restauration des forces contributives du pays.

Il convient de remarquer ici que, depuis le début de la guerre, la France a demandé de bien faibles efforts aux contribuables. De même qu'elle n'a fait aucun appel à leur esprit de sacrifice au moment de l'invasion ennemie et après la grande victoire de la Marne, de même elle n'a pas cherché à saisir tous les revenus et tous les bénéfices que crée le surcroît de la vie économique du pays. Aucun effort fiscal n'a été fait en 1915. Au cours de l'année 1916,

(2) *Bulletin de statistique et de législation comparée*, septembre 1917, p. 388.

(1) Rapport précité de M. Marin, p. 36.

on a appliqué, établi ou perçu quelques impôts, notamment l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les bénéfices de guerre et l'impôt sur l'alcool. C'est seulement à la fin de l'année 1916, que de plus importantes ressources fiscales ont été créées au moyen de nouveaux impôts.

Le tableau suivant permet d'apprécier l'insuffisance de la politique fiscale de la France, pendant les deux premières années de la guerre. Il fait ressortir que le rendement des créations et des augmentations d'impôts, votées par le Parlement depuis le début des hostilités, est évalué à 2.244.600.000 francs pour la période de guerre et à 2.126.200.000 francs pour une période normale :

Mesures fiscales adoptées depuis le début de la guerre (1).

LOIS D'IMPOTS	RENDEMENT PROBABLE	
	Période de guerre.	Période normale.
	Francs.	Francs.
Impôt général sur le revenu (Lois des 15 juillet 1914, 30 décembre 1916 et 31 juillet 1917)	250.000.000	250.000.000
Contributions extraordinaires sur les bénéfices de guerre (Lois des 1er juillet 1916, 30 décembre 1916 et 31 décembre 1917)	540.000.000	»
Doublement de certaines taxes assimilées (Loi du 30 décembre 1916)	24.000.000	30.000.000
Taxe militaire de guerre (Loi du 30 décembre 1916)	25.000.000	»
Impôt cédulaire sur les revenus et suppression des contributions personnelle-mobilière, des portes et fenêtres et des patentes (Loi du 31 juillet 1917)	—91.000.000	—139.000.000
Augmentation du taux de la contribution foncière (Loi du 31 juillet 1917)	30.000.000	33.000.000
Réforme des droits sur les mutations à titre gratuit (Loi du 31 décembre 1917)	148.000.000	294.000.000
Taxe sur le revenu des valeurs mobilières (Loi du 30 décembre 1916)	38.000.000	44.000.000
Modification aux droits et au régime de production des alcools (Loi du 30 juin 1916)	75.000.000	125.000.000
Relèvement des droits sur les boissons hygiéniques (Loi du 30 décembre 1916)	82.000.000	82.000.000
Taxe sur les eaux minérales (Loi du 30 décembre 1916)	3.000.000	3.000.000
Taxe sur les spécialités pharmaceutiques (Loi du 30 décembre 1916)	12.000.000	12.000.000
Taxe sur les denrées coloniales, les chicorées et les succédanés du café (Loi du 30 décembre 1916)	70.100.000	55.700.000
Relèvement des droits sur les sucres (Loi du 30 décembre 1916)	90.000.000	90.000.000
Relèvement du prix de vente des tabacs (Loi du 30 décembre 1916)	80.000.000	80.000.000
Taxe spéciale sur les payements (Loi du 31 déc. 1917)	800.000.000	1.066.000.000
Taxe sur les spectacles (Loi du 30 décembre 1916)	10.000.000	12.000.000
Élévation des taxes postales, télégraphiques et téléphoniques (Loi du 30 décembre 1916	58.500.000	88.500.000
TOTAUX	2.244.600.000	2.126.200.000

(1) Rapport précité de M. Marin, pp. 54 et suiv.

Ces mesures sont insuffisantes. Fort des circonstances, fort de nos alarmes, fort de nos espoirs, le Gouvernement aurait dû établir de *lourds impôts de guerre*, créer non pas deux milliards de recettes fiscales, mais au moins *dix milliards*. Avec ces lourdes impositions, c'eût été le déficit budgétaire diminué et la dette publique moins élevée, c'eût été aussi le point de départ d'une heureuse transformation de l'esprit public, car c'eût été imposer des sacrifices légitimes à tous ceux que la guerre n'a pas éprouvés ou pour lesquels elle a pu être l'occasion de bénéfices exceptionnels, parfois scandaleux. Il est regrettable d'avoir à constater que telle n'a pas été la politique fiscale de la France.

* * *

Le Gouvernement a pensé que le *crédit* était le moyen le plus pratique à employer pour couvrir presque toutes les dépenses de la guerre. Il a eu recours : 1° aux avances de la Banque de France et de la Banque de l'Algérie ; 2° aux Bons et aux Obligations de la Défense nationale ; 3° à l'émission d'emprunts en rentes perpétuelles ; 4° à des opérations de crédit à l'étranger.

Examinons ces diverses opérations de crédit et de trésorerie.

* * *

Pendant les cinq derniers mois de l'exercice 1914, les *avances de la Banque de France et de la Banque de l'Algérie* ont constitué *plus des deux tiers* des ressources d'emprunt.

Par une convention du 11 novembre 1911, ratifiée par la loi du 5 août 1914, la Banque de France s'est engagée à mettre à la disposition du Gouvernement, pour les besoins de la mobilisation, une somme de 2.900 millions. Une convention du 21 septembre 1914, ratifiée par la loi du 26 décembre 1914, a élevé à 6 milliards le maximum de ces avances.

De son côté, la Banque de l'Algérie s'est engagée, dès le début de la guerre, à avancer à l'État une somme de 100 millions.

Le mouvement des avances de la Banque de France et de la Banque de l'Algérie, pendant les mois d'août à décembre 1914, a été le suivant (1) :

	Millions de francs.
Août	1.100
Septembre	1.000
Octobre	625
Novembre	600
Décembre	600
Total	3.925

Pendant la même période, *moins d'un tiers* des ressources de trésorerie a été fourni par les souscriptions aux *Bons du Trésor* et aux *Bons de la Défense nationale.* Prévoyant le moment où la ressource des Bons du Trésor à six mois et à un an ferait défaut à la Trésorerie (2), M. Ribot, ministre des finances, décida, le 13 septembre 1914, de faire appel au public, pour le placement de ces Bons, par l'intermédiaire de tous les comptables directs, des comptables des régies et des receveurs des postes. Des bons de 100, 500 et 1.000 francs, dits Bons de la Défense nationale, portant intérêts à 5 %, furent mis à la disposition du public. La limite d'émission des Bons du Trésor, fixée à 940 millions de francs, fut dépassée avant la fin du mois de novembre, et un décret du 3 décembre la porta à 1.400 millions. A la date du 15 décembre, le total des Bons de la Défense nationale souscrits en France seulement s'élevait à 1.059.371.400 francs, auxquels il faut ajouter 233.048.000 francs reçus à la seule Caisse centrale du Trésor les 16, 17, 18 et 19 décembre, soit ensemble 1.292.419.400 francs. En outre, 102 millions de Bons du Trésor avaient été émis en Angleterre et aux États-Unis. Il restait en circulation d'anciens Bons

(1) Rapport fait au nom de la Commission des finances du Sénat, par M. Aimond, séance du 18 mars 1915, *annexe* nº 103, p. 8.

(2) Au 1er août 1914, il en avait été émis pour 400 à 427 millions de francs.

du Trésor, pour 178.430.700 francs, de sorte que le total des Bons du Trésor et de la Défense nationale dépassait 1.570 millions (1).

Une loi du 26 décembre 1914, portant ouverture de crédits provisoires, éleva la limite d'émission des Bons du Trésor à 2 milliards 500 millions de francs.

Au 31 décembre 1914, le total des Bons du Trésor émis atteignait la somme de 1.808 millions de francs (2).

Les *dépôts faits par les particuliers dans les caisses des trésoriers-payeurs généraux* n'ont pas eu d'importance, pendant les cinq derniers mois de 1914. Les versements effectués au Trésor sur l'emprunt 3 1/2 % amortissable, autorisé par la loi du 20 juin 1914, se sont élevés, pendant cette période, à près de 220 millions de francs.

Le tableau suivant résume les opérations de trésorerie effectuées du 1er août au 31 décembre 1914 (3) :

I. — Recettes.

DATES	CORRES-PON-DANTS du Trésor.	BONS DU TRÉSOR ordinaires	BONS de la Défense Nationale.	EMPRUNT 3 1/2 %.	BANQUE de France et Banque de l'Algérie.	TOTAL
	(En milliers de francs)					
Août.........	»	18.777	»	42.223	1.100.000	1.161.000
Septembre....	»	21.545	152.339	60.191	1.000.000	1.234.075
Octobre	365.539	64.666	362.246	46.031	625.000	1.463.482
Novembre	»	11.927	271.412	22.428	600.000	905.767
Décembre	37.980	2.204	911.291	48.863	600.000	1.600.338
Totaux.......	403.519	119.119	1.697.288	219.736	3.925.000	6.364.662

(1) Exposé des motifs du projet de loi portant ouverture de 6 douzièmes provisoires sur l'exercice 1915, 22 décembre 1914, *J. O.*, Chambre, *Doc.*, n° 351, pp. 3125 et suiv.

(2) Rapport fait au nom de la Commission sénatoriale des finances, par M. Aimond, Sénat, séance du 25 mars 1915, *annexe* n° 113, p. 6.

(3) *Ibid.*, p. 8.

II. — Dépenses.

DATES	CORRES-PON-DANTS du Trésor.	BONS DU TRÉSOR ordinaires.	BONS de la Défense Nationale.	AVANCES aux Chambres de Commerce.	AVANCES aux gouvernements étrangers.	TOTAL
			(*En milliers de francs*)			
Août	85.576	92.139	»	»	»	177.715
Septembre ...	337.424	66.910	»	10.000	»	414.334
Octobre	»	104.726	»	200	35.543	140.469
Novembre	37.457	85.995	»	9.300	53.345	186.097
Décembre	»	36.232	78.440	8.000	63.117	185.789
Totaux...	460.457	386.002	78.440	27.500	152.005	1.104.404

*
* *

Du 1er janvier 1915 au 31 décembre 1918, les ressources nécessaires au Trésor, pour assurer les paiements auxquels il a eu à faire face, ont été fournies principalement par l'émission quotidienne des *Bons de la Défense nationale.* Le surplus des sommes souscrites sur les sommes remboursées s'est élevé aux chiffres suivants (1) :

	Millions de francs.
1915	10.514
1916	10.037
1917 (dix premiers mois).	10.470

Au 15 novembre 1917, c'est-à-dire à la veille du dernier emprunt, le total des Bons en circulation s'élevait à

(1) Exposé des motifs du projet de loi portant fixation du budget ordinaire des services civils de l'exercice 1918. Chambre de députés, séance du 13 novembre 1917, *annexe* nº 3941, p. 22.

22.966.157.100 francs. Au 31 décembre, il ne devait pas être éloigné de 20 milliards (1).

Les Bons de la Défense nationale n'offrant un placement qu'aux disponibilités qui peuvent s'immobiliser pendant quelques mois, deux décrets du 13 février 1915 et du 9 février 1917 ont créé successivement les *obligations décennales* et les *obligations quinquennales de la Défense nationale*. Le capital nominal de ces obligations s'élevait respectivement aux sommes suivantes, à la date du 15 novembre 1917 (2) :

	Francs.
Obligations décennales	672.378.000
— quinquennales	294.798.000

D'autre part, des conventions du 4 mai 1915, du 13 février et du 2 octobre 1917, ratifiées par les lois des 19 juillet 1915, 16 février et 4 octobre 1917, ont porté successivement à 9, puis à 12 et à 15 milliards de francs le maximum des *avances de la Banque de France*. De même, une convention du 6 septembre 1915, ratifiée par la loi du 30 novembre 1915, a fixé à 200 millions le maximum des *avances de la Banque de l'Algérie*.

La Banque de France a avancé à l'État les sommes suivantes (3) :

	Millions de francs.
1915	3.500
1916	4.700
1917	4.755

Au 31 décembre 1917, les avances effectives de la Banque de France s'élevaient à 12 milliards 500 millions de francs. Les avances réellement consenties par la

(1) Rapport précité de M. Marin, p. 27.

(2) *Ibid.*, p. 28.

(3) Exposé des motifs du projet de loi portant fixation du budget ordinaire des services civils de l'exercice 1918, p. 23.

Banque de l'Algérie atteignaient, à la même date, 85 millions de francs.

En outre, trois *emprunts en rentes perpétuelles* ont été émis en 1915, 1916 et 1917. Le tableau suivant indique leurs résultats :

EMPRUNTS de la Défense nationale.	TAUX d'émission.	CAPITAL nominal souscrit.	CAPITAL effectif.	SOUSCRIPTIONS en numéraire.
	%	Francs.	Francs.	Francs.
Emprunt 5 % 1915.	88	15.204.959.052	13.380.367.662	6.017.095.638
Emprunt 5 % 1916.	87,50	11.513.978.260	10.082.452.967	5.425.330.947
Emprunt 4 % 1917.	68,40	14.588.000.000	10.357.965.141	5.221.405.462

Enfin, *des appels ont été faits aux Etats alliés et amis de la France.* Nos énormes achats à l'étranger et les difficultés qu'ils entraînent nous ont obligés à effectuer une série d'opérations de crédit avec l'Angleterre, les États-Unis, le Japon et divers pays.

La moyenne mensuelle des payements du Trésor à l'étranger, qui s'était tenue, en 1915, aux environs de 250 millions de francs, s'est élevée à près de 600 millions de francs, en septembre 1916 et a, depuis lors, dépassé ce chiffre, par suite de la progression des achats que le Gouvernement a dû faire, dans divers pays, pour notre alimentation et pour la production de notre matériel de guerre. Les particuliers ont apporté à l'État leur or et leurs titres de pays neutres, pour les besoins du marché du change. De son côté, la Banque de France a prêté de l'or à la Trésorerie britannique et à la Banque d'Angleterre, au moyen de l'escompte de Bons du Trésor en livres sterling, renouvelables pendant la guerre et les années qui suivront immédiatement la conclusion de la paix. Après de nombreuses tractations, des emprunts ont été émis à notre profit et des avances nous ont été consenties aux États-Unis, au Japon, en Espagne, en

Suède, en Norvège, en Hollande, en Suisse et dans la République Argentine.

Le tableau suivant fait connaître les principales opérations de crédit faites par la France avec ces divers pays :

Situation de la Dette extérieure au 31 décembre 1917 (1).

NATURES DE DETTE		SITUATION présumée en capital.
I. — Dette à terme.		Francs.
Avances de la Trésorerie américaine	1.170.000.000 $	6.669.000.000
Emprunt anglo-français aux États-Unis	250.000.000 $	1.462.500.000
Avance du consortium des banques des États-Unis	100.000.000 $	570.000.000
Emprunt de la ville de Paris aux États-Unis (*)	50.000.000 $	285.000.000
Emprunts des villes de Lyon, Bordeaux et Marseille aux États-Unis (*)	36.000.000 $	205.200.000
Emprunt d'avril 1917 aux États-Unis	100.000.000 $	575.000.000
Emprunt du Japon	50.000.000 yens	147.500.000
Total		9.914.200.000
II. — Dette flottante.		
Bons du Trésor remis à la Trésorerie britannique	333.818.000 £	8.418.889.000
Bons du Trésor remis à la Banque d'Angleterre	72.000.000 £	1.815.840.000
Bons du Trésor émis dans le public par la Banque d'Angleterre et d'autres banques	10.000.000 £	252.200.000
Crédit industriel aux États-Unis	50.000.000 £	285.000.000
Bons du Trésor émis au Japon	26.242.000 yens	77.413.900
Crédits en banque : Espagne	80.000.000 pesetas	104.000.000
Crédits en banque : Suède	40.000.000 kronen	78.000 000
Crédits en banque : Norvège	50.000.000 kronen	89.000.00
Crédits en banque : Hollande	12.000.000 florins	29.280.000
Crédits en banque : République Argentine	5.330.000 pesos	13.218.400
Crédits en banque : Suisse	2.700.000 francs	3.375.000
Totaux		11.166.216.300

(*) L'Etat est devenu cessionnaire du montant des crédits ouverts aux Etats Unis en faveur des villes de Paris, Lyon, Marseille et Bordeaux.

* * *

Ces avances énormes de la Banque de France et de la Banque de l'Algérie, ces emprunts extraordinaires en rentes perpétuelles, ces opérations de crédit à l'étranger ont augmenté la dette publique de la France de 95 milliards 565 millions de francs.

Le tableau suivant fait ressortir cette augmentation,

(1) Exposé des motifs du projet de loi portant fixation du budget ordinaire des services civils de l'exercice 1918, pp. 151-152.

en indiquant la situation comparative de la dette de la France au 31 juillet 1914 et au 31 décembre 1917, compte non tenu du troisième emprunt de guerre, dont le capital nominal atteint 14 milliards 588 millions de francs, en chiffres ronds (1) :

Situation de la Dette publique au 31 juillet 1914 et au 31 décembre 1917 (2).

NATURES DE DETTE	SITUATION en capital au 31 juillet 1914.	SITUATION présumée en capital au 31 décembre 1917.	DIFFÉRENCES	
			Augmentations.	Diminutions.
	Francs.	Francs.	Francs.	Francs.
Dette intérieure.				
I. Dette perpétuelle et à terme.				
1° Ministère des Finances	28.256.837.972	52.223.689.669	23.966.851.697	»
2° Autres Ministères	4.322.524.797	4.228.036.000	»	94.488.797
II. Dette flottante.				
1° Dette portant intérêts	1.394.584.900	37.194.865.600	35.800.280.700	»
2° Dette ne portant pas intérêts	214.200.300	439.050.700	224.850.400	»
Dette extérieure.				
I. Dette à terme	»	9.914.200.000	9.914.200.000	»
II. Dette flottante	»	11.166.216.300	11.166.216.300	»
Totaux	34.188.147.969	115.166.058.269	81.072.399.097	94.488.797
			Augmentation : 80.977.910.300	

(1) Chiffre approximatif donné par le Ministre des finances, dans l'exposé rectificatif du budget ordinaire des services civils de l'exercice 1918. Chambre des députés, séance du 7 février 1918, *annexe* n° 4296, p. 4.

(2) Exposé des motifs du projet de loi portant fixation du budget ordinaire des services civils de l'exercice 1918, pp. 142-143.

*
* *

Toutes les opérations de crédit, auxquelles nous avons eu recours depuis le début des hostilités, vont peser d'autant plus lourdement sur notre budget que notre équilibre financier était déjà sérieusement compromis avant la guerre actuelle. La situation de nos finances est extrêmement délicate, il ne faut pas craindre de le dire.

129 milliards 754 millions de francs, tel est le montant de la dette publique de la France, au 31 décembre 1917(1).

95 milliards 565 millions de francs, telle est, pour notre pays, la rançon de la guerre, à la date du 31 décembre 1917 (1).

Et le compte de nos dépenses de guerre n'est pas clos ! Chaque jour, le chiffre du passif augmente ! Nous ne pouvons dire encore où il s'arrêtera !

La guerre se terminera heureusement, lorsque l'ennemi acceptera les conditions que lui imposeront les alliés. Mais elle laissera, après elle, un arriéré à solder, non moins embarrassant que la guerre elle-même.

Comment liquidera-t-on cet arriéré? Par quels moyens assurera-t-on l'équilibre entièrement compromis des budgets à venir?

Le moment me semble venu de rechercher la solution de cet effrayant problème.

(1) Compte tenu de l'emprunt 4 % de 1917.

CHAPITRE II

Le problème budgétaire d'Après-Guerre

En abordant ici le problème budgétaire d'après-guerre, je me place en dehors des luttes politiques. J'obéis aux seules inspirations de la justice et du bien public, en me rappelant ces paroles que M. Thiers prononçait à l'Assemblée nationale, après nos désastres de 1870-1871 : « On peut élever la confiance d'un pays en flattant la situation ; on peut l'éloigner aussi en la faisant pire qu'elle n'est réellement ».

La préoccupation qui me domine, c'est que nous sommes en présence d'une situation financière sans précédent dans l'histoire du monde.

Pour dégager le problème budgétaire à résoudre au lendemain de la paix, essayons d'établir un tableau *approximatif* du budget de la France après la guerre, en supposant les hostilités terminées à la fin de l'année 1918.

*
* *

Le premier budget de paix sera donc, si nos prévisions se réalisent, le budget de l'exercice 1919. Ce budget devra comprendre : 1° les dépenses normales de la France ; 2° les dépenses entraînées par la guerre ; 3° les recettes publiques acquises au budget de 1919.

Examinons successivement ces trois éléments.

*
* *

Les *dépenses normales* de la France s'élevaient à plus de six milliards au moment où la guerre a éclaté. Le der-

nier budget du temps de paix comportait, en effet, 5.191 millions de dépenses figurant au budget et près de 848 millions de dépenses figurant hors budget, à des comptes spéciaux. Il nous faudra, par conséquent, faire face, après la guerre, au budget normal de la France, qui s'élevait, au 15 juillet 1914, à plus de 6 milliards.

Mais si l'on considère que les comptes spéciaux, ouverts en dehors du budget de 1914, comprenaient les dépenses relatives à l'entretien du corps d'occupation du Maroc, au développement de notre matériel militaire, à l'application du service de trois ans et à l'exécution du programme naval, on peut admettre que toutes ces dépenses ne figureront pas au budget de l'exercice 1919 et, par suite, ramener au chiffre de 5.500 millions le montant des dépenses normales de la France.

En ce qui concerne l'équilibre budgétaire, il y a lieu de retenir que les 6 milliards de dépenses, prévus par la loi de finances du 15 juillet 1914, étaient gagés, pour les trois-quarts environ, par des ressources normales et, pour le reste, par des ressources d'emprunt, dont une part — l'emprunt de 805 millions, émis en vertu de la loi du 20 juin 1914, — restait à réaliser. Le Ministre des finances avait été autorisé à émettre pour 298 millions de francs d'obligations à court terme et à faire état, jusqu'à concurrence de 112 millions, des excédents des exercices antérieurs, qui avaient été versés au compte provisionnel institué par l'article 27 de la loi du 27 février 1912. Il nous faudra donc trouver des suppléments de recettes égaux à l'insuffisance du budget normal de la France, car il ne sera possible de placer en regard des 5.500 millions de dépenses normales que les 4.781 millions de recettes normales inscrits au budget de 1914. La différence devra être prélevée sur les ressources permanentes créées au cours de la guerre.

***

Les *dépenses entraînées par la guerre* sont difficiles à évaluer.

« Il est extrêmement difficile, a écrit M. le Professeur Jèze, de dire exactement quelles sont les dépenses nouvelles entraînées par une guerre et qui n'auraient pas été faites sans la guerre. Quelque soin que l'on mette à faire des calculs, on risque toujours d'oublier quelque article. En particulier, dans les estimations que l'on fait, on néglige presque toujours de porter la valeur des approvisionnements et des munitions pris sur les réserves de guerre dans les magasins de l'État, et il est manifeste qu'il n'est pas facile d'évaluer, même de loin, la valeur de l'usure du matériel de guerre, ni les charges qu'entraînera le service des pensions ou des réparations pour les dommages causés par la guerre.

« Tout au plus est-il possible de connaître, *approximativement*, les *sommes* d'argent qui sont *déboursées* au cours de la guerre, non seulement pour les opérations militaires proprement dites, mais pour tous les à-côtés de la guerre : secours aux familles des mobilisés, secours aux réfugiés des régions envahies, secours aux victimes de la guerre, intérêts des emprunts contractés, etc. (1) ».

Je me bornerai donc à donner ici une idée *approximative* des dépenses publiques entraînées par la guerre.

En recourant surtout à l'emprunt, pour financer la guerre, les pouvoirs publics ont accru considérablement le service de la dette de la France. Les charges annuelles résultant de l'accroissement des emprunts de toute nature, contractés depuis le début des hostilités, atteignaient, au 31 décembre 1917, 3. 687.643.025 francs (2). En ajoutant à ce chiffre les arrérages des rentes 4 %, émises en 1917, soit 590 millions de francs, on arrive au total de 4.277.643.025 francs se décomposant approximativement comme il suit :

(1) Gaston Jèze, *Les Finances de guerre de la France. Revue de Science et de Législation Financières*, 1915, p. 311.

(2) Exposé des motifs du projet de loi portant fixation du budget ordinaire de l'exercice 1918, p. 143.

Charges annuelles résultant de l'accroissement des emprunts de toute nature, contractés depuis le début des hostilités.

		Francs.
Rentes 5 % 1915		760.247.952
Rentes 5 % 1916		575.400.000
Rentes 4 % 1917		590.000.000
Obligations de la Défense Nationale :		
Quinquennales		18.020.000
Décennales		31.000.000
Bons du Trésor en circulation		1.196.000.000
Avances de la Banque de France		120.000.000
Avances de la Banque de l'Algérie		1.000.000
Dette extérieure	à terme	451.237.000
	flottante	658.604.200

D'autre part, la bonne gestion de nos finances après la guerre, la fermeté du crédit public et les devoirs de l'État envers ses créanciers sont autant de raisons qui militent en faveur de l'*amortissement de la dette publique.* Cet amortissement ne doit pas s'appliquer seulement à la dette consolidée, il doit profiter à tous les capitaux remboursables tant en France qu'à l'étranger. De plus, il doit être régulier et permanent. Si l'amortissement était intermittent, subordonné aux circonstances, il serait tantôt amoindri, tantôt absorbé par les besoins financiers. En construisant le premier budget de paix, le devoir s'impose de créer les ressources nécessaires pour rendre l'amortissement possible et vraiment efficace. J'estime qu'il doit s'élever à 1 % du capital nominal de la dette publique, soit à 1.297.540.582 francs. Certes, ce chiffre est considérable, mais le chiffre de la dette publique est considérable aussi, et le premier n'apparaîtra pas exagéré si on le compare au second.

De *nouveaux emprunts* seront encore contractés avant la cessation des hostilités, soit en France, soit à l'étranger.

Il faut donc envisager l'augmentation de notre dette et, par suite, celle de nos dépenses permanentes. Mais il est difficile de chiffrer cette augmentation, car elle dépendra des événements militaires et de la situation économique du pays.

Il est vraisemblable que la France fera de nouvelles opérations de crédit à court terme avec l'Angleterre et les États-Unis, et il convient d'envisager, de ce chef, l'ouverture, même au cours de l'exercice 1918, de crédits additionnels concernant les *Intérêts de la Dette flottante et du Trésor*, crédits qui pourront monter à un chiffre élevé, mais qui ne peuvent être évalués aujourd'hui avec précision. Pour compenser cette omission dans nos prévisions budgétaires, je laisserai de côté, en ce qui concerne les recettes, les intérêts des avances faites par la France, sur les ressources de la Trésorerie, aux Gouvernements alliés et amis.

Par contre, il est certain que les dépenses militaires et les dépenses exceptionnelles de guerre, effectuées au cours de l'exercice 1918, seront couvertes au moyen de *ressources d'emprunt*. Comme nous l'avons vu, ces dépenses continueront à faire l'objet de crédits provisoires trimestriels. Elles ont été autorisées, pour les trois permiers mois de 1918, par la loi du 31 décembre 1917, jusqu'à concurrence de 9.406.747.499 francs. En évaluant ces dépenses à la même somme, pour chacun des trois derniers trimestres de 1918, on arrive, pour toute l'année, au total de 37.626.989.996 francs. Le service de ces dépenses devant être assuré par des ressources d'emprunt, il en résultera un accroissement du capital de la dette publique, qu'il est impossible de déterminer avec exactitude, mais que l'on peut fixer à une valeur nominale de 45 milliards. Il en résultera aussi une augmentation des crédits afférents au service de la dette pour l'exercice 1919: en calculant à 5 % les intérêts des 45 milliards environ de ressources équivalentes aux dépenses militaires et aux dépenses exceptionnelles de guerre, ressources qu'il faudra demander à des emprunts à émettre, il y a lieu de prévoir

une double charge budgétaire de 2.250.000.000 de francs pour le service des intérêts de ces emprunts et de 450 millions pour leur amortissement.

En outre, le *service des pensions*, qui exigeait, en 1914, un crédit de 340 millions, imposera à nos budgets d'après-guerre des charges considérables. Il faudra payer des pensions aux veuves des militaires morts pour la France, aux orphelins et aux mutilés. C'est là une dette sacrée, une dette vraiment nationale. Quel chiffre atteindra-t-elle? Il est difficile de le dire aujourd'hui avec précision. Cependant des indications ont été données au Parlement à ce sujet par des hommes autorisés. En 1917, M. le Député Jacques-Louis Dumesnil prévoyait que le service des pensions imposerait à nos budgets d'après-guerre une charge annuelle de 1.500 millions (1). La même année, M. le Sénateur Milliès-Lacroix estimait que le fardeau des pensions s'élèverait à bien près de 2 milliards, si les hostilités se prolongeaient (2). Je compterai ce dernier chiffre dans mes prévisions.

D'un autre côté, tout en admettant que l'Allemagne réparera les *dommages* qu'elle a causés aux *régions envahies* du Nord et de l'Est de la France, par les réquisitions, les bombardements, les incendies et les pillages de ses armées, je pense que l'ennemi ne pourra jamais couvrir toutes les pertes *directes ou indirectes* que ces régions ont subies au cours de la guerre. Les foyers ont été dévastés, les meubles volés ou détruits, les terres bouleversées par les obus meurtriers, les récoltes perdues, les vies anéanties, les santés délabrées. On ne compte plus les misères, les douleurs et les soucis des populations des régions envahies. Il est impossible d'apprécier le dommage intégral qu'elles ont éprouvé. L'ennemi paiera sa

(1) Rapport fait au nom de la Commission de la législation fiscale par M. Jacques-Louis Dumesnil, séance du 22 février 1917, *J. O.*, Chambre, *Doc.* n° 3044, p. 476.

(2) Rapport fait au nom de la Commission des finances par M. Milliès-Lacroix, séance du 21 juin 1917, *J. O.*, Sénat, *Doc.* n° 210, p. 361.

part de réparation ; mais il ne la paiera pas aussi grande qu'elle devrait être, car il est impuissant à réparer les pertes et les déficits de la guerre, les ruines et les dévastations qu'elle laissera derrière elle. La République sera obligée d'apporter, pendant plusieurs années, un soulagement constant et efficace à ces populations : ce sera, pour tous les citoyens, un tribut de fraternité et de solidarité sociales. Les dépenses auxquelles le budget aura à pourvoir, à ce titre, s'élèveront peut-être, annuellement, à un milliard de francs, pendant cinq ans.

A côté de ces charges, il y en aura d'autres à acquitter. Sans doute, la situation financière de la France fera aux pouvoirs publics un devoir impérieux de restreindre et de modérer les dépenses. Mais il sera indispensable de développer, par l'*exécution de grands travaux publics*, toutes les forces productives du pays, la fécondité de ses échanges et les progrès de la prospérité générale. Ces dépenses entraîneront des charges importantes, qu'il est difficile d'évaluer, mais qui ne seront pas inférieures à un total de cinq milliards de francs.

Des *obligations* 5 % *amortissables* pourront être créées pour faire face aux dépenses qu'entraîneront la réparation des dommages de guerre et l'exécution des travaux publics. On réalisera ainsi, annuellement, pendant cinq ans, un capital maximum de 2 milliards, qui sera versé à deux comptes distincts, ouverts parmi les « services spéciaux du Trésor ». Au budget de 1919, l'intérêt de ces obligations absorberait, au total, une somme de 100 millions de francs.

*
* *

Les *recettes acquises au budget de l'exercice* 1919 comprendront toutes les ressources provenant des produits de toute nature, dont le recouvrement sera assuré par la législation fiscale qui sera alors en vigueur dans le pays.

	Francs.
Les ressources acquises au budget de l'exercice 1918 s'élevant à....	6.542.513.930 (1)
Les mesures fiscales postérieures au budget de 1918 devant produire..	988.110.000 (2)
Et les rectifications et modifications aux prévisions de recettes qui figurent au projet de budget de 1918 s'élevant à..................	757.616.158 (3)
Les recettes acquises au budget de l'exercice 1919 peuvent être évaluées à......................	8.288.240.088

***

En récapitulant les dépenses et les recettes qui viennent d'être énumérées, on arrive au tableau suivant :

Budget approximatif de la France après la guerre.

(*Budget supposé de l'exercice* 1919).

	Francs.
Budget normal...................	5.550.000.000
Service des intérêts des nouveaux emprunts de toute nature contractés depuis le début de la guerre jusqu'au 31 décembre 1917 (exactement : 4.277.643.025 francs).............	4.300.000.000
A reporter......	9.850.000.000

(1) Rapport précité de M. Marin, p. 302.

(2) *Ibid.*, p. 303.

(3) Exposé rectificatif du budget ordinaire des services civils de l'exercice 1918, pp. 14 et 15.

Report................	9.850.000.000
Service de l'amortissement de la dette publique existant au 31 décembre 1917 (115.166.058.269 + 14 milliards 588 millions de francs), à raison de 1 % du capital (exactement : 1.297.540.582 francs)............	1.300.000.000
Service des intérêts des ressources équivalentes aux dépenses militaires et aux dépenses exceptionnelles de guerre prévues pour les quatre trimestres de 1918 et qu'il faudra demander à des emprunts. Intérêts calculés à 5 % sur un capital nominal de 45 milliards	2.250.000.000
Service de l'amortissement des emprunts à émettre pour couvrir les dépenses militaires et les dépenses exceptionnelles de guerre prévues pour l'exercice 1918, à raison de 1 % du capital	450.000.000
Service des Pensions de militaires, veuves et orphelins..............	2.000.000.000
Intérêts des obligations amortissables émises pour la réparation des dommages de guerre..................	50.000.000
Intérêts des obligations émises pour l'exécution de travaux publics.....	50.000.000
Total des dépenses publiques....	15.950.000.000
Recettes acquises au budget de 1919 (exactement : 8.288.240.088 francs).	8.300.000.000
Excédent des dépenses..........	7.650.000.000

*
* *

Ainsi, le budget de l'exercice 1919, que j'ai essayé d'établir approximativement, fait ressortir un découvert de 7 milliards 650 millions de francs.

Ce n'est pas demain, mais c'est aujourd'hui qu'il faut se mettre à l'œuvre et rechercher les moyens de faire face à cet important déficit.

Tel est le problème budgétaire d'après-guerre.

*
* *

Ce problème peut se poser de deux manières différentes.

Les uns diront : « Le problème qui se pose est de savoir comment la France trouvera, au lendemain de la paix, les 10 à 12 milliards nécessaires à ses charges budgétaires annuelles, sans pourtant tarir les sources d'activité nationale, en dépréciant les formes de la richesse acquise, notamment la propriété foncière et la propriété immobilière ». C'est en ces termes que M. le Professeur Germain Martin, correspondant de l'Institut, a envisagé le problème de l'impôt, en appelant l'attention sur l'intérêt qu'il y a à aborder, d'ores et déjà, le difficile problème des possibilités financières au lendemain des hostilités (1). C'est en ces termes que l'on peut également poser le problème budgétaire d'après-guerre.

D'autres diront : Le problème qui se pose est de savoir comment la France trouvera, au lendemain de la paix, les milliards nécessaires pour liquider immédiatement, une fois pour toutes, une partie des dépenses de la guerre, afin de rétablir le crédit général et de réduire les charges excessives du budget, sans pourtant tarir les sources d'activité nationale. C'est en ces termes que j'envisage le problème *budgétaire et financier* d'après-guerre.

*
* *

Il y a deux moyens de résoudre ce problème :

Ou bien, on peut créer, chaque année, de lourds impôts,

(1) Germain Martin, *Le problème de l'impôt. Cote de la Bourse et de la Banque*, 8 décembre 1916.

pour faire face aux charges annuelles du budget et amortir graduellement la dette publique;

Ou bien, on peut prélever une contribution extraordinaire sur le capital, c'est-à-dire faire la *conscription des fortunes*, pour liquider immédiatement une partie des charges de la guerre. Cette contribution serait prélevée une fois pour toutes sur le capital des particuliers. Une partie du compte des dépenses de la guerre serait réglée immédiatement.

Avec le premier système, la France rejetterait la plus lourde charge de la dette de guerre sur les générations futures. Avec le second système, notre génération supporterait, au contraire, une grande partie du poids financier de la guerre.

CHAPITRE III

Faut-il grever l'avenir au profit du présent?

Certains esprits penseront qu'il faut laisser la génération actuelle se remettre des secousses que lui a fait éprouver la guerre. Ils proposeront de demander, quant à présent, aux contribuables la somme des sacrifices strictement nécessaire et d'attendre, pour les frapper davantage, qu'ils aient pu refaire des économies, afin que les charges fiscales leur paraissent moins lourdes. Ils voudront, en un mot, soulager le présent, en rejetant sur l'avenir le poids des sacrifices financiers de la guerre.

Cette idée a été émise, récemment, à la Chambre des députés : « C'est demain, a-t-on dit, qu'il va falloir payer les charges des pensions. Ce sera même demain que ces charges seront les plus lourdes, car les extinctions qui se produiront progressivement les allégeront ensuite. *On trouvera, sans doute, des expédients de trésorerie, pour y faire participer les générations futures, qui devront bien cela à la génération présente* (1) ».

Telle est la thèse de tous ceux qui ne veulent pas comprendre que reculer les difficultés, c'est les rendre plus graves, qu'ajourner les impôts, c'est les rendre plus pesants et qu'accumuler dettes sur dettes, c'est s'appauvrir au lieu de s'enrichir.

*
* *

C'est l'exemple que nous a donné l'Ancien régime, dont les imprévoyances et les iniquités financières ont conduit la France à la Révolution.

Le véritable trésor de guerre de l'Ancien régime fut

(1) Chambre des députés, séance du 30 novembre 1917, *J. O.*, *Débats*, p. 3109.

l'emprunt et même souvent l'emprunt forcé. La tendance générale des diverses administrations, qu'elles fussent municipales, provinciales ou royale, fut d'imposer peu, trop peu, et d'emprunter beaucoup.

Il ne serait pas sans intérêt de suivre ici les vicissitudes de la « Dette du Roi », qui fut le plus souvent augmentée par les guerres et qui s'élevait, en 1789, à plus de 200 millions en intérêts et à plus de 4 milliards en capital (1). Je me bornerai à rappeler que ce fut l'erreur de Necker et de Calonne de faire d'incessants appels au crédit et de rejeter ainsi sur l'avenir les charges du présent : l'un emprunta jusqu'à l'abus ; l'autre, jusqu'à l'épuisement.

Necker accumula dettes sur dettes, mais il ne releva pas les impositions. Il emprunta plus de 530 millions de livres. Il soutint même la guerre d'Amérique — pour laquelle il acquitta 330 millions, — uniquement par le crédit, sans avoir recours à des créations ou à des augmentations d'impôts. « C'est par le crédit, disait-il, que les peuples sont préservés de ces tributs au-dessus de leurs forces... au milieu des circonstances où ils ont le plus besoin de ménagements, puisque déjà la guerre elle-même est une sorte d'impôt par la stagnation du commerce et par le ralentissement du débit des productions nationales (2) ». L'opinion publique le considéra comme un génie supérieur et lui fut reconnaissante de lui avoir évité, par des emprunts, la charge de nouveaux impôts. Cependant quelques hommes clairvoyants surent comprendre le danger de cette politique et osèrent le dire. L'auteur d'un pamphlet de 1780 compara le système de faire la guerre sans impôts au boniment d'un arracheur de dents qui crie sur la place publique : « Sans douleur, Messieurs, sans douleur (3) ». Mirabeau eut le courage de

(1) La dette consolidée s'élevait à 61 millions en intérêts et à 1.200 millions en capital.

(2) Cité par Marcel Marion, *Histoire Financière de la France depuis* 1715. Paris, 1914, I, p. 304.

(3) *Ibid.*

dire aux admirateurs de Necker, dont il était, lui, l'adversaire passionné : « Hâtez-vous de l'admirer, car vos enfants un jour le maudiront. Emprunter sans imposer, c'est rejeter sur les générations à venir le poids des iniquités d'un ministre qui ne voit que sa gloire personnelle et ses succès présents. Vos emprunts continuels... sont autant de vers rongeurs qui énervent nos forces présentes, qui anéantissent nos forces prochaines, qui ne nous laissent pour l'avenir que l'affligeante alternative d'une banqueroute désastreuse, ou d'impôts devenus excessifs pour avoir été retardés contre tous les principes d'une administration éclairée et prévoyante, et par une complaisance incroyable pour le charlatanisme inouï du banquier directeur (1) ».

Calonne multiplia également les emprunts. Il eut recours à des expédients sans nombre et sans choix. Il réalisa plus de 659 millions de ressources extraordinaires, augmentant ainsi de 45 millions et demi le fardeau annuel de la dette publique. Par ses gaspillages et ses prodigalités, il ne tarda pas à se trouver à bout de ressources. Acculé à des réformes, il se résigna à soumettre les privilégiés aux charges publiques et à créer des assemblées provinciales pour répartir ces charges. Les notables consentirent volontiers aux réformes secondaires, mais ils repoussèrent, à l'unanimité, les impôts proposés, à savoir : l'impôt sur le timbre et la « subvention territoriale ». Calonne dut se retirer. Il avait demandé trop tard aux privilégiés les sacrifices indispensables pour combler le déficit! Comme l'a dit M. le Professeur Marion, du Collège de France : « Le grand tort de Calonne fut de mettre toute sa confiance dans des réformes dont le succès était douteux et dont l'effet, en tout cas, ne pouvait être que tardif. L'État avait le temps de périr dix fois avant que les nouveaux impôts imaginés par lui entrassent dans le domaine de la réalité (2) ».

(1) Cité par Marcel Marion, *loc. cit.*
(2) Marcel Marion, *op. cit.*, p. 381.

Tel est aussi le tort de tous ceux qui grèvent l'avenir au profit du présent ! Ils craignent de demander à la génération actuelle les sacrifices nécessaires. Ils hésitent à mettre l'opinion publique face à face avec le péril menaçant. Ils voient le mal certain, effroyable, mais le laissent arriver à l'extrême, au lieu d'indiquer immédiatement le remède et de le faire accepter.

*
* *

Les divers Gouvernements qui se sont succédé en France, depuis la Révolution, ont fait également la guerre en empruntant. Ils n'ont pour ainsi dire pas eu recours à l'impôt.

En 1890, M. Camille Pelletan a présenté à la Chambre des Députés, au nom de la Commission du budget, un rapport remarquable sur la situation financière de la France, dans lequel il a établi que, sur 22 milliards et demi, qui formaient alors notre dette accumulée depuis 1816, il y avait 16 milliards, qui résultaient des dépenses exceptionnelles provoquées par les grands conflits européens, les expéditions lointaines, les révolutions et les guerres civiles. Voici ce bilan (1) :

	Francs.
Liquidation des guerres du Premier Empire	1.420.000.000
Guerres de la Restauration et indemnités aux émigrés	1.077.000.000
Royauté de Juillet, environ	1.300.000.000
Premières guerres du Second Empire	2.565.000.000
Guerre d'Allemagne et guerre civile	9.228.000.000
Troisième République	418.000.000
Total	16.008.000.000

(1) Rapport fait au nom de la Commission du budget sur la situation financière de la France, par M. Camille Pelletan. Chambre des députés, séance du 22 novembre 1890, *annexe* n° 1031.

Les rentes créées, aux taux les plus divers, par les Gouvernements successifs de la France sont aujourd'hui confondues dans le type des rentes 3 %, qui représente notre dette consolidée, antérieure à la guerre, tantôt augmentée par de nouveaux emprunts, tantôt réduite par des conversions, sans cesse modifiée par des annulations ou des rachats. Au 1er janvier 1914, la dette consolidée en rentes 3 % s'élevait à la somme de 657.666.523 francs, représentée par 4.484.811 inscriptions et correspondant à un capital nominal de 21.922.217.434 francs.

Les rentes 3 % inscrites sur le Grand-Livre de la Dette publique sont donc, *en grande partie*, la rançon de nos guerres nationales. Elles représentent : l'arriéré antérieur à 1800; les frais des guerres du Premier Empire ; l'arriéré impérial et les dépenses des expéditions d'Espagne, de Grèce et d'Algérie liquidés par la Restauration ; les charges des opérations militaires effectuées en Belgique, en Italie et en Afrique par la Monarchie de Juillet ; les frais des nombreuses guerres et expéditions entreprises par le Second Empire, en Crimée, en Italie, en Chine et Cochinchine, en Syrie et au Mexique. Elles représentent, enfin, les charges désastreuses de la guerre de 1870-1871. Les générations qui nous ont précédés nous ont légué presque tout le poids des dépenses dues à ces événements exceptionnels de notre histoire. Et, depuis 1870, nous n'avons pas eu tout le courage financier nécessaire pour amortir ce lourd fardeau. C'est là l'origine de l'embarras actuel de nos finances publiques.

M. le Professeur Gaston Jèze a nettement établi la responsabilité des gouvernants, qui n'ont pas réussi à donner à la nation une situation budgétaire correcte et qui n'ont pas toujours géré les finances publiques avec la clarté, la franchise et le courage indispensables dans une libre démocratie : « En toute franchise, il faut le dire nettement, a-t-il écrit, les Assemblées d'après 1871 n'ont pas eu l'héroïsme fiscal. Surtout les gouvernants de cette époque ont commis la faute capitale de rejeter sur les générations futures le fardeau écrasant de la guerre. Et

c'est ainsi que la France avait, en août 1914, une dette publique en capital de plus de 32 milliards de francs. Voilà l'une des erreurs principales dont souffre la France actuelle.

« Ce n'est pas la seule. Depuis 1871, les gouvernants ont abusé des artifices financiers les plus critiquables : budgets extraordinaires, comptes spéciaux, etc. Ils n'ont pas toujours dit au pays la vérité financière. Ils ont parfois sacrifié l'intérêt national à leurs intérêts électoraux. Trop rares ont été les hommes d'État responsables, ayant osé affronter l'impopularité qui s'attache à la franchise financière et à un programme de lourds impôts. C'est à coup de formules lénitives et inspirées par un désir de facile popularité, telles que le fameux « ni emprunt, ni impôts », que certains gouvernants ont prétendu remédier à une situation que la guerre de 1870-1871 et l'égoïsme de l'Assemblée nationale avaient faite très grave.

« Chose étrange, la solidarité entre les générations d'un même pays, idée si juste et si féconde, n'a guère jusqu'ici servi qu'à *dépouiller* les générations futures. C'est en invoquant la solidarité des budgets que l'on a appliqué à des dépenses normales qui auraient dû être couvertes par des recettes normales, les excédents de recettes d'exercices écoulés dont la destination correcte était le remboursement d'obligations du Trésor précédemment émises pour couvrir des déficits budgétaires.

« C'est encore au nom de la solidarité des budgets, que l'on a dévoré tout de suite une créance considérable dont devaient profiter les générations futures (1).

« A ces moments, il ne s'est pas trouvé de majorité pour se mettre en travers de ces combinaisons dangereuses et pour rappeler au Gouvernement que la morale politique et la correction financière exigent que chaque génération supporte ses charges (2) ».

(1) Il s'agit de l'application de l'excédent de l'exercice 1903 au déficit de 1904 (loi de finances du 31 décembre 1903, art. 13).

(2) Gaston Jèze, *Les Finances de guerre de la France. Revue de Science et de Législation financières*, 1915, pp. 295 et suiv.

*
* *

Il ne serait ni juste, ni prudent, ni moral de rejeter sur les générations futures les charges financières de la guerre actuelle. Notre génération doit supporter ce fardeau, au lieu de le léguer à nos descendants. Nous devons regarder ces charges comme une dette sacrée, sans chercher à nous y soustraire.

Telle est mon opinion. Telle est, en général, la politique de tous ceux qui condamnent les emprunts et préconisent les impôts. C'était l'idée de Ricardo, lorsqu'il disait : « Surmontons les difficultés au fur et à mesure qu'elles se présentent, et soyons libérés de toutes les dépenses anciennes (1) ». Ce fut la politique de Gladstone, chancelier de l'Échiquier, au moment de la guerre d'Orient (1854-1855) : « Les dépenses de guerre, disait-il, doivent peser immédiatement sur les contribuables d'impôt direct, et non être couvertes par le procédé facile de l'emprunt mis à la charge de la postérité, ni par le moyen d'un supplément aux impôts indirects (2) ». C'est encore aujourd'hui la thèse des conservateurs anglais : « Jamais, à aucun moment, a dit Mr. Austen Chamberlain, leader unioniste et ancien Chancelier de l'Échiquier, aucun de mes amis ni moi-même n'avons pensé que nous pourrions ne pas recourir à l'impôt au cours de la guerre, encore moins que, sous prétexte de poursuivre une guerre dans l'intérêt des générations futures, nous pourrions en rejeter sur la postérité la charge financière totale. Une pareille politique aurait été indigne de nous comme citoyens. Elle aurait manqué de patriotisme et elle aurait manqué de prudence. Ce serait faillir à nos devoirs envers ceux qui nous suivent, aussi sûrement que si nous avions refusé de jouer notre rôle sur le champ de bataille... Je n'ai jamais cru — cela m'aurait été impossible, — que la

(1) Encyclopédie britannique, art. *Funding System.*

(2) *Budget speech* de Gladstone à la Chambre de Communes, en mars 1854. Cité par G. Jèze, *op. cit.*, 1917, p. 611.

charge totale et le fardeau entier des sacrifices financiers de la guerre doivent être supportés par les générations futures (1) ».

C'est, à l'heure actuelle, l'opinion de tous les partis politiques, en Angleterre. Elle s'y est traduite par une augmentation considérable des impôts. Le 3 décembre 1917, à la Chambre des Communes, le Chancelier de l'Échiquier constatait que les recettes de l'impôt sur le revenu (*income-tax* et *supertax*) étaient passées de 47.841.000 livres sterling (1.196 millions de francs), en 1913-1914, à 224 millions de livres sterling (5.600 millions de francs), pour 1917-1918. Les anciens droits de douane et d'excices (2) avaient donné 68.021.000 livres sterling (1.700 millions de francs) en 1913-1914 ; ils sont prévus, pour 1917-1918, pour 94.560.000 livres sterling (2.364 millions de francs). Les *nouveaux* droits de douane et d'excises (2) sont évalués pour 1917-1918, à 7.910.000 livres sterling (197 millions de francs). Enfin, le produit de l'impôt sur les bénéfices de guerre est évalué, pour 1917-1918, à 200.100.000 livres sterling (5 milliards de francs) (3).

Aux États-Unis, la « préoccupation des intérêts des générations futures » s'est également manifestée, dès la rupture des relations diplomatiques avec l'Allemagne. A la fin de mars 1917, on a réclamé avec énergie, dans certains milieux américains, la conscription de tous les revenus mobiliers annuels supérieurs à 100.000 dollars (500.000 francs) pendant toute la durée de la guerre. La loi du 3 octobre 1917 a établi d'énormes impôts additionnels de guerre dépassant 13 milliards de francs. L'*income-tax* fédéral, qui a été considérablement augmenté (4), doit donner annuellement une recette supplémentaire de 842 millions de dollars (4.500 millions de

(1) Chambre des Communes, séance du 17 novembre 1914.

(2) Ce sont des impôts de consommation.

(3) G. Jèze, *Pour l'établissement immédiat de lourds impôts, L'Action Nationale*, 22 décembre 1917, pp. 362-363.

(4) Le tarif s'élève jusqu'à 67 %.

francs) ; l'impôt sur les bénéfices de guerre, 1.060 millions de dollars (5.300 millions de francs) (1).

La même thèse a été soutenue, en France, par l'un de nos plus grands économistes, M. Paul Leroy-Beaulieu : « Un peuple énergique et prévoyant, a-t-il écrit, se doit à lui-même *et à ses descendants* de demander simultanément à l'impôt et à l'emprunt les ressources qui lui sont nécessaires dans les temps de crise. En bonne administration, à moins que l'État n'ait depuis plusieurs années un excédent notable de revenu, toutes les fois qu'on émet un emprunt, on devrait établir un impôt nouveau pour en payer l'amortissement dans un délai déterminé ; ... il devrait être universellement admis qu'un emprunt, sauf pour des travaux publics devant rapporter à l'État un bénéfice direct, est une de ces mesures auxquelles il ne convient de recourir qu'après s'être adressé à l'impôt (2) ».

M. le Professeur Gaston Jèze, qui est aujourd'hui, sans contredit, la plus grande autorité en matière de science financière, s'oppose avec énergie à ce que les charges de la guerre actuelle soient rejetées sur les générations futures : « Ce qu'il ne faut pas, dit-il, c'est que les gouvernants actuels recommencent la politique fiscale égoïste et imprudente de 1871. Ce qu'il ne faut pas, c'est que le parti au pouvoir — conservateur ou démocrate — suive les précédents des gouvernements d'après 1871 qui, avec un égoïsme féroce, sans excuse, sinon sans précédent, rejetèrent la plus lourde charge des dépenses de guerre sur les générations futures, et presque tout le reste du fardeau sur les classes sociales politiquement les moins fortes au moyen d'impôts de consommation écrasants. Il y eut là plus qu'une faute : un double manquement à la morale politique, dont les hommes politiques depuis 1871 se sont rendus coupables : l'historien impartial doit le mettre en relief pour en éviter le retour.

« Dans la crise actuelle, les partis au pouvoir devront,

(1) G. Jèze, *op. cit.*, p. 360.

(2) Paul Leroy-Beaulieu, *Traité de la Science des finances*, Paris, 6e éd., 1899, p. 280.

coûte que coûte, assurer le paiement rapide des dépenses de guerre et un amortissement considérable de la dette publique. C'est là un premier point fondamental, un principe de morale politique et financière, sans lequel la situation budgétaire restera difficile, pour ne pas dire inextricable et ira même en s'aggravant (1) ».

*
* *

A mon tour, je dis que la dette résultant de la guerre actuelle doit être supportée par la génération présente. *C'est un devoir de conscience envers les générations futures.*

M. Renaud, procureur général de la Cour des Comptes, a très bien défini ce devoir de morale. « Une génération, a-t-il dit, doit supporter le poids entier de ses erreurs et de ses entraînements, elle n'a pas le droit de rejeter sur les générations suivantes les charges qui proviennent de son fait. Si la solidarité existe entre toutes les générations d'un pays, il n'en est pas moins vrai que les progrès matériels, les découvertes techniques, les accumulations de capitaux sont l'œuvre des individus et de l'humanité entière et non de la nation considérée comme État. Un grand pays doit donc tenir à honneur de faire tous ses efforts pour diminuer non seulement les charges qui proviennent de son fait pendant le temps présent, mais encore celles qui lui ont été léguées par le passé (2) ».

Toutefois, le compte de la guerre est tellement énorme que je propose de n'en faire supporter qu'*une partie* — mais la plus grande partie possible, — par la génération présente.

Ceci m'amène à tracer le programme financier que je propose de suivre au lendemain de la paix.

(1) G. Jèze, *op. cit.*, 1915, p. 303.
(2) Cour des Comptes, audience solennelle de rentrée du 16 octobre 1891.

CHAPITRE IV

Programme financier

Après avoir établi la situation financière de la France, depuis le commencement de la guerre, fait connaître dans quels termes se posera le problème budgétaire et financier d'après-guerre et montré que ce sera le devoir de la génération présente envers les générations futures de supporter une partie des dépenses de la guerre, je me propose d'indiquer, dans ce chapitre, comment la génération présente devra envisager le relèvement financier de la France, après la guerre.

Une double question domine ce sujet : 1° l'allégement des engagements du Trésor ; 2° l'amortissement de nos dettes de toute nature. J'aurai donc à étudier ici comment l'État pourra augmenter les ressources de sa trésorerie et réduire les charges de sa dette publique.

I

Le respect des engagements de la France.

Nous devons, dès maintenant, comprendre dans les charges ordinaires du budget le service des intérêts et de l'amortissement des dettes que la guerre nous a obligés à contracter.

Il y a là un engagement pris envers tous nos prêteurs : les Français, la Banque de France, l'Angleterre, le Japon, l'Espagne, la Suède, la Norvège, la Hollande, la Suisse, les États-Unis de l'Amérique du Nord et la République Argentine, en un mot, vis-à-vis de tous les individus auxquels nous avons fait appel par nos emprunts de la Défense nationale et vis-à-vis des nations qui nous ont ouvert des crédits en banque et des crédits industriels.

*
* *

La première condition, pour justifier la confiance que nous avons ainsi réclamée, est de tenir les engagements que nous avons pris. Aussi peut-on dire que la première question dont le Parlement doit s'occuper, chaque année, est précisément celle dont il s'agit ici.

Il n'est pas douteux que les représentants du pays consacreront, à l'unanimité, ce grand principe du respect dû aux contrats et aux engagements de la France, en votant, chaque année, les ressources nécessaires au paiement et à l'amortissement des dettes contractées en France et à l'étranger.

Le droit, l'équité et l'intérêt bien entendu du pays s'opposent ici à ce que l'Etat déclare qu'il ne paiera pas sa dette ou qu'il n'en paiera qu'une partie. Sans doute, les réductions arbitraires de la dette publique ont été employées, sous l'Ancienne Monarchie, comme un remède à des embarras financiers trop fréquents ; les plus grands ministres, Sully et Colbert, n'ont pas hésité à y recourir et à imposer aux rentiers des réductions, soit de l'intérêt, soit du capital de leurs rentes ; la banqueroute des deux tiers des rentes inscrites sur le Grand-Livre a été réalisée, sous le Directoire, par la loi du 9 vendémiaire de l'an VI ; certains Etats de l'Union Américaine n'ont pas hésité à répudier leurs dettes, vers 1840 ; sans doute, enfin, les réductions des dettes publiques ont été assez fréquentes en Europe, au cours du dernier siècle ; mais la France et les Français d'aujourd'hui, malgré les difficultés financières que la guerre leur impose et leur imposera encore longtemps, se considéreront toujours comme liés par leurs engagements envers leurs créanciers. Ceux-ci resteront toujours, suivant les promesses faites par les décrets du 17 janvier et du 13 juillet 1789, « *sous la garde de l'honneur et de la loyauté de la nation française* ». Les dettes de la France seront toujours des dettes sacrées.

*
* *

Et que l'on ne cite pas, pour infirmer ce que je viens de dire, les iniquités financières dont le Gouvernement russe nous donne aujourd'hui l'exemple.

En finances aussi, les progrès de la civilisation tournent au profit de la morale. En constatant qu'ils ne peuvent pas se passer de crédit, les bolchevicks eux-mêmes ou leurs successeurs reconnaîtront que la probité est pour les gouvernements leur condition d'existence et le manque de foi, leur suicide.

*
* *

Ecartons donc la banqueroute, avouée ou masquée par des réductions forcées des rentes perpétuelles, comme mode d'extinction de la dette publique. Et cherchons les moyens de faire face aux charges budgétaires du pays.

II

La consolidation des capitaux de la Dette flottante et de la Dette à terme.

Dès le lendemain de la paix, un grand emprunt en rentes perpétuelles sera indispensable. Car il importera d'augmenter les ressources de la Trésorerie et, en même temps, de consolider une fraction de la dette flottante et de la dette à terme.

La dette flottante et la dette à terme auront supporté, jusqu'à la fin de la guerre, un ensemble de charges considérables, pour la liquidation d'une grande partie des dépenses militaires et des dépenses exceptionnelles de guerre, que nous avons évaluées à plus de 37 milliards pour l'exercice 1918. Ce fardeau sera assurément très lourd, il sera peut-être écrasant. Il est impossible, comme nous l'avons vu, de dire à quel chiffre s'élèveront ces charges énormes, qui s'ajouteront aux charges anciennes

et permanentes de la dette flottante et de la dette à terme.

Il serait imprudent de laisser en circulation des Bons et des Obligations de la Défense nationale, pour un capital très élevé, car il en résulterait une gêne pour le Trésor, gêne qui pourrait devenir un danger. Il serait aussi imprudent d'épuiser les ressources de la dette flottante et de s'exposer à être acculé à la nécessité d'un emprunt, dont on ne serait plus maître de choisir l'heure. Cette menace pèserait sur le marché des capitaux et pourrait, à elle seule, faire naître une crise très grave dans le pays.

Le grand emprunt de consolidation, que je préconise, aura pour effet de substituer une dette perpétuelle à des dettes temporaires, exigibles à plus ou moins brève échéance, dont le remboursement est susceptible de mettre le Trésor dans un grand embarras. C'est une mesure nécessaire. Il suffira aussi, espérons-le, à rendre à la dette flottante toute son élasticité. Il pourra, enfin, procurer au Trésor de nouvelles ressources, car il ne consistera pas seulement à échanger des rentes perpétuelles contre des créances en compte-courant sur le Trésor et des titres remboursables à court terme, il apportera aussi de nombreux versements en argent, car *ce sera le véritable emprunt de la victoire, ce sera l'emprunt de la paix.*

III

Le remboursement des avances de la Banque de France.

La dette de l'État envers la Banque de France sera la première dette à rembourser, après la cessation des hostilités.

*
* *

Dès le début de la guerre, l'État a eu recours à la Banque de France (1), et les prélèvements qu'il a faits

(1) Voir *suprà*, p. 16 et p. 20 .

sur les avances qu'elle s'est engagée à mettre à sa disposition se sont traduits par une *augmentation de la circulation fiduciaire.*

Le montant de l'émission des billets de la Banque de France, fixé à 6 milliards 800 millions de francs par la loi du 29 décembre 1911, a été porté à 12 milliards par la loi du 5 août 1914, qui a établi en même temps le cours forcé du papier-monnaie, à 15 milliards par le décret du 11 mai 1915, à 18 milliards par le décret du 15 mars 1916, à 21 milliards par le décret du 15 février 1917, à 24 milliards par le décret du 10 septembre 1917 et à 27 milliards par le décret du 7 février 1918.

La circulation des billets a varié comme suit :

	Francs.
Le 24 décembre 1914	10.042.899.720
Le 24 décembre 1915	13.216.400.000
Le 23 décembre 1916	16.580.470.110
Le 22 décembre 1917	22.336.087.870

L'encaisse-or, qui était à la veille de la guerre de 4.141.341.663 francs, se serait considérablement accrue, puisque les rentrées d'or l'auraient portée à 6.427 millions, si les nécessités des paiements à l'étranger n'avaient obligé de sortir effectivement, depuis le début de la guerre, 1.077 millions de francs. La France a *envoyé* près de 900 millions à la Banque d'Angleterre ; elle a reçu, en échange, des crédits sur Londres, pour un montant supérieur. En outre, la Banque de France a *prêté* 1.955 millions à la Banque d'Angleterre et au Gouvernement britannique, en considération des crédits ouverts au Trésor français. Ces prêts, qui doivent être restitués dans la période qui suivra la fin des hostilités, figurent dans les écritures de la Banque sous la rubrique : « *Or à l'étranger* », avec les dépôts libres que la Banque a notamment en Russie et aux États-Unis.

La diminution de la couverture métallique et l'extension de la circulation fiduciaire mettraient en question

la faculté de rembourser les billets en circulation et compromettraient le système monétaire, base essentielle du crédit public, du crédit de la Banque et du crédit général, si l'État ne se débarrassait pas du papier-monnaie, au lendemain de la paix.

*
* *

Il y a un intérêt de premier ordre à restituer à la Banque de France, *dans un court délai après la cessation des hostilités*, la totalité de ses ressources, afin de rendre impossible toute dépréciation de ses billets et pour lui permettre de favoriser l'essor économique du pays. Le crédit de la France est engagé dans ce remboursement et la fidélité de l'État à remplir ses engagements envers la Banque n'est pas seulement un acte de loyauté, mais aussi un acte de bonne politique.

Le pays tout entier est aussi intéressé à rembourser la Banque, le plus rapidement possible, qu'elle est elle-même intéressée à être remboursée. Il importe, en effet, de ramener, dans le plus court délai, la Banque de France au fonctionnement régulier de son institution et de la mettre en mesure de reprendre le payement de ses billets en espèces. Son grand crédit l'exige. Les services qu'elle doit rendre à l'agriculture, au commerce et à l'industrie, ainsi que ceux qu'elle est encore appelée à rendre à l'État y sont également intéressés.

*
* *

Lorsque le Gouvernement a discuté avec la Banque de France les termes de la convention du 21 septembre 1914, la Banque aurait voulu qu'on fixât, dès cette époque, des délais de remboursement. Le Gouvernement n'a pas voulu prendre un engagement précis à ce sujet. Il s'en est remis au « souci éclairé qu'auront les Chambres de ne pas s'attarder, au lendemain de la guerre, dans le régime du cours forcé ». Il s'en est donc tenu aux formules employées en 1871 : « L'État, dit l'article 3 de la conven-

tion de 1914, s'engage à rembourser, *dans le plus court délai possible,* les avances faites à l'État par la Banque, soit au moyen des ressources ordinaires du budget, soit sur les premiers emprunts, soit sur les autres ressources extraordinaires dont il pourra disposer. »

M. Ribot, ministre des finances, a justifié sa politique dans une lettre au Gouverneur de la Banque :

« Vous m'avez entretenu, lui a-t-il écrit, de la préoccupation qu'avaient les Régents d'assurer, après la conclusion de la paix, le remboursement, aussi prompt que possible, de ces avances par l'État. Je suis tout à fait d'accord avec eux. Rien ne serait plus funeste que de céder à la tentation de différer ce remboursement, pour se dispenser de faire les emprunts nécessaires et profiter du taux réduit d'intérêts de la dette de l'État envers la Banque (1). Le crédit de la Banque souffrirait gravement d'une politique aussi imprévoyante. Ce qui fait la force du crédit de la Banque et ce qui lui permet de fournir, en temps de guerre, à l'État les ressources dont il a besoin, c'est qu'en temps ordinaire, la circulation des billets est entièrement garantie par l'encaisse métallique et par des effets de commerce. *Le crédit de la Banque et celui de l'Etat ne doivent pas être confondus et lorsqu'une crise, comme celle d'aujourd'hui, oblige l'Etat à recourir à la Banque, il ne peut le faire sans danger qu'à la condition de rentrer le plus tôt possible dans l'ordre habituel.*

« Vous pouvez donner au Conseil de Régence l'assurance que *le remboursement de la dette de l'Etat sera fait, dans le plus court délai possible, soit au moyen des ressources ordinaires du budget, soit en prélevant les sommes nécessaires sur les premiers emprunts ou sur les autres ressources extraordinaires dont nous pourrons disposer.* Il n'y a aucune raison de douter que les Chambres ratifient l'engagement que je prends envers la Banque, au nom du Gouvernement tout entier.

(1) Le taux d'intérêt annuel des avances est de 1 % ; il sera porté à 3 % une année après la cessation des hostilités.

« Vous n'aurez pas de peine à faire comprendre au Conseil de Régence que, pour l'exécution de cet engagement, *il ne m'est pas possible de fixer, en ce moment, des termes de remboursement.* Nous ne savons pas quelle sera la situation financière au lendemain de la paix, et il y aurait de l'imprudence à nous lier par des stipulations que nous ne serions pas sûrs de pouvoir observer dans toute leur précision (1) ».

Ainsi, l'État remboursera sa dette envers la Banque sur ses premières ressources. Il devra la rembourser le plus rapidement possible, après la guerre. En principe, le dernier versement devra avoir lieu, au plus tard, au moment où cessera le cours forcé des billets de banque.

Le Ministre des finances, M. Ribot, l'a proclamé catégoriquement, au Sénat, le 15 septembre 1916 : « Notre dette vis-à-vis de la Banque de France n'a pas d'échéance fixe, elle est sans délai, mais *nous nous efforcerons de la rembourser le plus tôt possible après la guerre*, car il faudra préparer le retour au régime normal et la reprise des payements en espèces. Tous nos efforts y tendront (2) ».

*
* *

Après la fin des hostilités, la nécessité de rembourser les avances de la Banque de France sera aussi impérieuse qu'elle l'était après la guerre de 1870-1871. A ce moment-là, il sera de la plus haute importance que le remboursement de ces avances ne rencontre *aucun contradicteur* et soit opéré *immédiatement.* Ainsi, on pourra diminuer graduellement la circulation des billets et rapprocher le jour où le cours forcé du papier-monnaie pourra être aboli.

Au lendemain de la paix, le Ministre des finances pourra répéter ces paroles que prononçait M. Magne, ministre des finances, en 1873 : « *Il n'y a pas de cause plus sacrée que celle du billet de banque.* Tous ceux qui

(1) *Bulletin de Statistique et de Législation comparée*, novembre et décembre 1914, pp. 474-475.

(2) *Ibid.*, septembre 1916, p. 318.

s'intéressent à l'agriculture, au commerce et à l'industrie, tous ceux qui font des échanges, tous ceux qui possèdent doivent le défendre comme leur propre bien et applaudir aux efforts qui sont faits pour conserver intacte la confiance dont il jouit. Or, le meilleur moyen d'obtenir ce résultat si désirable est de maintenir la circulation dans des limites modérées et de faire arriver le plus tôt possible le moment où le remboursement en espèces pourra être rétabli. L'État doit y concourir de son mieux, en faisant rentrer sans retard dans les mains de la Banque les billets dont elle lui a fait l'avance... (1) ».

* * *

En remboursant rapidement à la Banque les avances qu'elle lui a faites, la France suivra la politique avisée qu'elle a déjà pratiquée après la guerre de 1870-1871.

Aux termes des traités des 3 juillet 1871, 4 août 1874 et 6 mai 1875, la Banque de France devait avancer à l'État la somme de 1.610.000.000 francs, y compris les 60 millions versés par elle, en 1857, sans intérêts, pour toute la durée de son privilège. La Banque n'a, en réalité, avancé que 1.485.000.000 francs, savoir :

	Francs.
Avance de 1857	60.000.000
Avances de 1870 et de 1871 jusqu'au 24 juin 1871	1.176.000.000
Avances du 24 juin 1871 au 6 décembre 1872	249.000.000
Total	1.485.000.000

L'État devait rembourser cette dette à la Banque, en huit années, à partir du 1er janvier 1872, par des versements annuels de 200 millions par an, à l'exception du

(1) Rapport du ministre des finances sur l'établissement et l'augmentation de plusieurs impôts. *J. O.*, 2-3 novembre 1873, p. 6666.

dernier qui devait s'élever à 150 millions et être effectué en 1879. Ces conditions de remboursement furent modifiées par la suite. Le Trésor remplit complètement tous ses engagements envers la Banque, conformément aux conventions arrêtées. Les remboursements furent effectués comme suit :

	Francs.
1871	19.610.629
1872	180.389.371
1873	200.000.000
1874	200.000.000
1875	225.000.000
1876	150.000.000
1877	150.000.000
1878	150.000.000
1879	150.000.000
	1.425.000.000
Avance permanente........	60.000.000
Total	1.485.000.000

Ainsi, à la fin de l'année 1879, la France avait amorti sa dette exigible de 1.425 millions (1). C'est là un résultat dont on doit apprécier toute l'importance. C'est aussi un exemple.

Ajoutons que l'Assemblée nationale n'attendit pas la fin du remboursement des avances de la Banque de France, pour décider la *reprise des paiements en espèces*. Par la loi de finances du 3 août 1875, elle décida que, lorsque les avances faites à l'État seraient réduites à 300 millions de francs, la Banque serait tenue de rembourser ses billets en espèces, à présentation. En décidant ainsi deux années à l'avance la reprise des paiements en espèces, l'Assemblée nationale détermina pour deux années le principe supérieur de la politique financière

(1) 60 millions ne devant être payés qu'à l'expiration du privilège.

qu'elle entendait suivre. Le Ministre des finances donna les raisons qui l'avaient amené à prendre cette résolution : « On proclame par là, disait l'exposé des motifs, qu'on fera tout ce qui est nécessaire à la reprise des payements en espèces, et qu'on ne fera rien de ce qui y est contraire. Faire le nécessaire, c'est réduire la dette de l'État envers la Banque de France ; ne rien faire de contraire, c'est renoncer à l'augmenter. Il est malheureusement trop vrai que sous le régime du cours forcé, le taux de l'escompte d'une banque dont le papier est inconvertible en espèces est quelquefois déterminé par des considérations étrangères à la situation des affaires intérieures ou internationales. Comme le danger du cours forcé est d'offrir aux affaires des facilités dangereuses, on est exposé à maintenir un taux d'escompte trop haut pour ne pas déprécier l'agent de la circulation ; d'autres fois, au contraire, on l'abaisse outre mesure en cédant à des pressions extérieures. Il faut avoir proclamé qu'on veut sortir du cours forcé pour avoir le droit et le pouvoir d'agir comme s'il n'existait pas ; tel doit être l'objet de la disposition (1) ».

Le cours forcé des billets de banque fut légalement aboli à partir du 1er janvier 1878. En fait, il n'existait plus depuis longtemps déjà, à cette date.

*
* *

Il se peut que, par suite de la guerre actuelle, les paiements en espèces ne soient pas repris avant de longues années et aussi rapidement qu'après la guerre de 1870-1871. Il est parfaitement possible que le cours forcé des billets de banque ne soit pas aboli, alors que les avances de la Banque de France seront intégralement remboursées. Car, comme je l'indique plus loin, il faudra augmenter considérablement notre encaisse métallique et, par conséquent, conserver l'or dans le pays, avec un soin particu-

(1) Mathieu-Bodet, *Les Finances Françaises de* 1870 *à* 1878, Paris, 1881, pp. 199-200.

lièrement jaloux, en limitant ses sorties à la liquidation de nos importations et de notre dette extérieure.

Mais il est certain que le remboursement des avances de la Banque sera *la première condition de l'assainissement de notre circulation monétaire.* Une somme importante devra donc être affectée à ce remboursement, dès le lendemain de la guerre.

A mon avis, il serait désirable que la dette de l'État envers la Banque fût remboursée dans le plus court délai possible après la cessation des hostilités. Il faudrait faire rentrer cette dépense *dans le premier budget de paix* et non pas l'échelonner sur plusieurs exercices.

IV

L'amortissement de la dette extérieure.

Lorsque la Banque de France aura été remboursée, il faudra amortir la dette extérieure.

M. Ribot, ministre des finances, a fait ressortir la nécessité de l'amortissement *rapide* de cette dette, en disant à la tribune du Sénat :

« A côté de notre dette vis-à-vis de la Banque, il y a celle que nous contractons, que nous sommes forcés de contracter vis-à-vis de l'étranger, la dette extérieure que la France est obligée d'assumer pendant la guerre. Car, envahie dans une partie de son territoire, privée d'un grand nombre de ses travailleurs, elle ne peut suffire à la fois aux nécessités de son existence civile et surtout aux besoins si considérables, si immenses de la guerre. Elle est obligée d'acheter beaucoup à l'étranger. C'est, à cette heure, un des soucis du Ministre des finances, de savoir comment payer les sommes énormes que nous sommes obligés de payer chaque mois à l'étranger.

« Nous avons obtenu des crédits, nous en obtenons encore... Nous nous procurons ces crédits, mais nous nous

constituons ainsi une dette extérieure dont il faut payer les intérêts et qu'il faudra rembourser après la paix.

« C'est une dette qui ne m'inquiète pas présentement ; elle ne pèse pas sur nos épaules, puisque nous avons des années pour la liquider. Mais *il sera urgent, au lendemain de la guerre, d'amortir cette dette le plus rapidement possible.* Il faut que la France, grâce à son travail, à son énergie, au développement de ses exportations, reprenne la situation privilégiée dont elle jouissait, celle d'une nation créancière du monde entier au lieu d'en être la débitrice. Nous y arriverons ; il y aura des difficultés ; il faut les regarder avec bravoure, avec la volonté de les vaincre (1) ».

Ces paroles méritent d'être retenues

*
* *

Les effets fâcheux d'une dette publique extérieure sont indéniables.

D'une part, le placement d'une partie de la dette d'un pays à l'étranger entraîne forcément un *cours du change défavorable.* C'est ce qui a aggravé, pendant si longtemps, les finances de l'Espagne et celles de l'Italie.

D'autre part, l'endettement d'un pays à l'étranger contient les germes d'une *sujétion financière*, qui n'est pas moins dangereuse que la dépendance politique. Il faut donc y avoir recours avec beaucoup de prudence et de modération. Et quand on a été obligé d'y avoir recours, il faut chercher à s'en libérer le plus rapidement possible.

*
* *

Mais il ne sera pas aussi facile de liquider la dette extérieure que de rembourser les avances de la Banque de France. Cette dette est payable en or. Avant de s'en débarrasser, il faudra donc constituer un stock d'or et trouver du change. Ce n'est qu'au fur et à mesure de

(1) *Bulletin de Statistique et de Législation comparée*, septembre 1916, pp. 318 et 319.

l'afflux de l'or dans les caisses du Trésor et des approvisionnements de change effectués par la Trésorerie, que l'État pourra amortir ses engagements avec l'étranger.

Constituer un stock d'or considérable et faire des approvisionnements de change, telle doit être la politique de la France, après la guerre. Il faudra augmenter l'encaisse-or de la Banque de France, de façon à pouvoir non seulement assainir le système monétaire, mais aussi rembourser aux pays étrangers les emprunts qu'ils nous ont consentis. Ce qu'il faudra aussi, c'est un grand marché du change, où le Trésor pourra puiser les effets dont il aura besoin.

Examinons rapidement les principales questions se rattachant à l'amortissement de notre dette extérieure.

* * *

Le Gouvernement français a fait, depuis le début de la guerre, aux gouvernement alliés et amis, des *avances* importantes, qui s'élevaient, au 31 décembre 1917, à 6.365.224.500 francs (1). En dehors de ces avances, la France a fait à différents États, amis et alliés, des *cessions de matériel*, qui atteignaient 2 milliards 957.232.843 fr., au 31 août 1917. Ces avances et ces cessions viendront nécessairement en déduction de la dette extérieure de la France, au moment de la conclusion de la paix. Malgré cela, le capital de cette dette restera trop élevé.

Le montant de nos *exportations* jouera dans l'avenir un rôle important dans la réduction de nos engagements avec l'étranger, car il facilitera l'achat des changes. Il permettra, en effet, de puiser dans les effets créés pour régler la masse des transactions relatives aux exportations une grande quantité de valeurs que le Trésor s'appropriera. Comme l'a dit M. Léon Say, dans son célèbre *Rapport sur le paiement de l'indemnité de guerre et sur les*

(1) Un projet de loi, déposé, par le Ministre des finances, tend à élever à 6.421.856.100 francs le montant des avances à faire sur les ressources de la Trésorerie aux Gouvernements alliés ou amis. Chambre des députés, séance du 18 septembre 1917, *annexe* nº 3763.

opérations de change qui en ont été la conséquence : « Les effets sur l'étranger qui se trouvent dans un pays ont pour objet la liquidation d'autres dettes. Ce sont comme les factures de ce que l'étranger est venu y acheter ou comme la reconnaissance des dettes échues qu'il est venu y contracter. Il peut bien s'y mêler des crédits qui sont des paiements faits à l'avance, mais ces paiements d'avance ou ces crédits sont couverts dans un délai plus ou moins long, par des livraisons de marchandises ou de valeurs. Le change étranger représente surtout le paiement de valeurs livrées ou à livrer à l'étranger (1) ».

Les placements français en *fonds étrangers* et les créances à recouvrer sous forme de *coupons* joueront aussi un grand rôle dans la liquidation de notre dette extérieure. La France est créancière de l'étranger pour de nombreux coupons d'intérêts et pour de très fortes sommes; elle emploie souvent cette nature de créance à faire de nombreux placements au dehors. Suivant l'exemple de l'Angleterre, le Gouvernement français a convié, dès le mois de mai 1916, tous les capitalistes à lui prêter et, dans certains cas, à lui vendre leurs titres étrangers, surtout les titres dont le débiteur est un État neutre. Mais ces appels au public n'ont pas revêtu le caractère d'injonctions qu'ils ont eu en Angleterre et en Allemagne. Aussi, peut-on dire que les capitalistes français ont conservé dans leurs portefeuilles un grand nombre de valeurs mobilières étrangères. Ajoutons que ces portefeuilles comprennent de nombreux titres turcs, austro-hongrois, bulgares, etc., qui ne sont pas négociables en ce moment et dont les revenus ne rentrent pas dans le pays. Mentionnons, enfin, les milliards de francs en rentes, actions et obligations russes qui sont immobilisés dans notre pays depuis le mouvement bolchevick. Il y a, dans toutes ces valeurs, une *grosse réserve de change*, à laquelle l'État devra recourir un jour pour liquider sa dette exté-

(1) Léon Say, *Les Finances de la France sous la Troisième République*, Paris, 1898, I, p. 419.

rieure. Les ventes ou les prêts de titres au Gouvernement deviendront alors obligatoires, comme ils le sont en Allemagne. Un grand nombre de valeurs mobilières étrangères reprendront le chemin de leur pays d'origine, créant en France des ressources importantes et fournissant du change étranger. C'est pourquoi, un recensement officiel des valeurs mobilières étrangères me paraît d'ores et déjà nécessaire.

D'autre part, le Trésor et la Banque de France devront chercher, dans les opérations de métaux, de circulation et de crédit, les moyens de liquider non seulement les transactions ayant pour objet des importations de marchandises, mais aussi la dette extérieure du pays. Pour cela, le Gouvernement pourra passer avec la Banque de France des *conventions* particulières, destinées à rendre promptement disponibles des quantités d'or déterminées, afin de pouvoir rembourser facilement les capitaux avancés par l'étranger. Il sera plus avantageux pour la Banque de prêter de l'or que des billets, parce qu'il sera important de conserver la circulation des billets aussi intacte que possible pour les besoins de l'escompte. Enfin, le Gouvernement pourra passer d'autres conventions avec les institutions de crédit, pour la fourniture de remises sur l'étranger et pour l'achat du change.

*
* *

La question de l'or et des changes, qui est l'une des plus graves à l'heure actuelle, sera l'une des plus importantes au lendemain de la guerre.

Il n'y a peut-être pas de problème économique qui réclame une attention plus soutenue et des mesures plus délicates (1), car les fluctuations et la tension des changes, de même que l'augmentation ou la diminution de l'encaisse-or, affectent toute la vie nationale. La diminution

(1) Voir Just Haristoy, *Les Théories monétaires et la question de l'or en Allemagne. Cote de la Bourse et de la Banque*, 6 novembre 1917.

de notre production, l'excédent de nos importations sur nos exportations sont les causes principales de la hausse du change, et cette hausse rend extrêmement onéreux les achats qui doivent être faits à l'étranger.

Pour remédier à cette situation, l'État a eu non seulement recours à des emprunts sur les places étrangères et exporté de l'or, des valeurs et des créances sur ces places, mais il a aussi restreint nos achats extérieurs aux objets et denrées strictement indispensables aux besoins de la défense nationale et de la vie économique. L'État a rempli tout son devoir, en limitant nos importations. La nation a fait le sien, en acceptant toutes les restrictions qui lui ont été imposées. Cette double action ne manque pas d'efficacité, mais elle n'est pas suffisante. Il faut encore et, surtout, développer notre production et notre exportation. Il faut restreindre de plus en plus notre consommation. Il faut économiser la monnaie métallique et fiduciaire, à l'intérieur du pays, en recourant aux liquidations par virements et par compensations (1).

Les difficultés relatives aux paiements à effectuer à l'étranger ne cesseront pas avec la guerre. Au lendemain de la paix, la France devra faire encore d'immenses achats au dehors, pour alimenter son commerce et ses industries. Elle ne pourra pas se passer du concours des nations étrangères. Les importations l'emporteront sur les exportations pour des sommes considérables, car il faudra introduire dans le pays une quantité importante de marchandises dont le prix aura augmenté dans des proportions extraordinaires. Les exportations seront réduites au minimum, à cause de la faiblesse de la production nationale et par suite des difficultés qui entoureront les moyens de transport.

Sans doute, les étrangers afflueront en France, après la paix, pour visiter le théâtre de la guerre. Mais il n'y a pas lieu d'attribuer à ce facteur une influence prépondé-

(1) Voir Just Haristoy, *Virements en banque et Chambres de Compensation*, Paris, 1906.

rante dans la situation des changes. Pour améliorer les conditions de la balance de nos payements à l'étranger, il faudra, répétons-le, *accroître notre production, développer notre commerce extérieur et arriver à un excédent d'exportation sur l'importation*. Il faudra aussi réaliser les plus sévères économies dans les diverses manifestations de la vie. Il faudra, enfin, exploiter les immenses richesses de nos colonies.

Ainsi, la liquidation de notre dette envers l'étranger se trouve subordonnée à l'*amélioration de notre change* et à la *restauration économique du pays*. Il est donc impossible d'envisager l'amortissement « *rapide* » de cette dette, tel que l'a préconisé M. Ribot. On ne peut songer à la liquider, avant d'avoir équilibré les disponibilités du Trésor et les dépenses de la France au dehors. On ne peut envisager que son *amortissement lent et graduel*.

* * *

L'intérêt économique est ici d'accord avec l'intérêt politique et financier pour recommander la constitution d'un amortissement spécial, destiné à réduire, chaque année, la dette extérieure, au fur et à mesure que le permettront les rentrées de l'or dans le pays et la situation de nos changes avec l'étranger.

Il faudra arrêter, sur ces bases, un plan sérieux de rachat graduel et d'extinction de la dette extérieure. Le crédit public l'exige. Le patriotisme nous dit bien haut qu'il faut vouloir cet amortissement, qu'il faut le vouloir avec une volonté de fer et que nous ne devons pas léguer aux générations futures tout le poids de la dette de la France envers l'étranger.

V

L'amortissement de la dette intérieure.

Enfin, après la paix, il faudra se préoccuper de la dette intérieure de la France et, particulièrement, de la

dette consolidée, qui pèse très lourdement sur notre situation économique et financière.

Cette dette serait écrasante, assurément, si l'immense majorité des titres qui la représentent n'était aux mains de nos nationaux et si, par conséquent, les sommes payées à titre d'arrérages ne restaient en France, où elles continuent à alimenter les transactions. Mais il faut reconnaître qu'elle a atteint aujourd'hui un chiffre extrêmement élevé, au delà duquel elle menacerait les intérêts vitaux de la France.

Notre premier devoir, après la guerre, sera de mettre tout en œuvre pour ne plus accroître la dette publique. La sagesse et la prudence nous commanderont alors de fermer l'ère des emprunts, avec la consolidation des capitaux de la dette flottante et de la dette à terme (1). Notre second devoir sera de rembourser le capital de la dette consolidée.

***

Il est incontestable que, de tous les systèmes financiers, le plus ruineux et le plus funeste aux gouvernements qui y ont recours est, sans contredit, celui des emprunts, lorsqu'on en abuse.

« Vous triomphez », disait avec dépit Colbert à M. de Lamoignon, qui avait décidé l'emprunt de 1672 ; « vous pensez avoir fait l'action d'un homme de bien ! Eh ! ne savais-je pas aussi bien que vous que le Roi trouverait de l'argent à emprunter? Mais je me gardais avec soin de le dire. Après les emprunts, il faudra de l'argent pour les payes ; et si les emprunts n'ont pas de bornes, les impôts n'en auront pas davantage ».

Que dirait de nos jours ce grand ministre de Louis XIV, s'il avait à donner son avis sur une dette de 95 milliards 565 millions, créée par la voie des emprunts de la Défense nationale et qui a porté le capital de notre dette publique à la somme de 129 milliards 754 millions?

(1) Voir *suprà*, pp. 48 et 49.

Que dirait de nos jours le grand Colbert s'il avait à faire face à 4.277.643.025 francs de charges budgétaires annuelles, résultant de l'accroissement des emprunts de toute nature contractés depuis le début des hostilités?

*
* *

Sans doute, l'État s'est réservé le droit de rembourser sa dette, lorsque les conditions du marché financier seront meilleures et d'offrir alors à ses créanciers le remboursement de ses emprunts en leur remettant, à leur choix, le capital de leurs titres ou de nouveaux titres portant un intérêt moindre. Il aura, par conséquent, la faculté de *convertir* les rentes 5 % en 4 ½ %, puis en 4 %, en 3 ½ % et, enfin, en 3 %. Il devra même user de ce droit, le jour où l'amélioration du crédit public le lui permettra. C'est ainsi que l'Angleterre est arrivée à réduire les charges des intérêts de sa dette dans des proportions considérables; c'est ainsi que la France a procédé plusieurs fois, de façon opportune, quoiqu'avec une trop grande timidité. Le tableau suivant indique les réductions des charges annuelles de la dette consolidée résultant des conversions opérées depuis 1825 :

CONVERSIONS	ÉCONOMIES ANNUELLES
	Francs.
1825	6.230.157
1852	17.566.401
1883	34.018.231
1894	67.884.352
1902	33.939.693
Total	159.638.834

Mais l'État ne pourra opérer la conversion des rentes 5 % créées en 1915 et 1916 avant le 1er janvier 1931, et la conversion des rentes 4 % 1917 avant le 1er janvier 1943. Et il n'est pas certain que ces conversions seront alors

possibles financièrement. Quel sera, dans quinze ans, dans trente ans, le taux de l'intérêt? Quels seront alors les cours des rentes françaises? Quel sera l'état du crédit public, dont dépend toute conversion? Il est impossible de le dire aujourd'hui.

*
* *

Au surplus, même après la conversion des emprunts de guerre, le problème financier ne serait pas résolu. Car si les conversions apportent généralement une économie réelle sur les charges annuelles de la dette consolidée, si elles procurent au Trésor des ressources parfois importantes, en lui évitant de recourir à des emprunts et sans augmenter les arrérages à servir aux rentiers, *elles augmentent souvent le capital nominal de la dette publique*, parce que les remboursements auxquels elles donnent lieu sont effectués au moyen de Bons du Trésor ou de nouvelles rentes. Dans ces conditions, les conversions n'aboutissent à *aucun amortissement réel*. C'est ainsi que les conversions opérées en 1825, 1862 et 1887 ont augmenté le capital nominal de la dette de la somme de 2 milliards 119 millions (1) :

CONVERSIONS —	AUGMENTATION DU CAPITAL DE LA DETTE — Francs.
1825	203.816.802
1862	1.498.293.936
1887	416.905.256
Total	2.119.015.994

Ajoutons qu'à côté des rentes 5 % et 4 %, qui peuvent être converties dans les délais indiqués ci-dessus, il y a la dette perpétuelle 3 % qui ne paraît pas sujette à conversion pendant de longues années.

(1) Th. Ducrocq et Eugène Petit, *Cours de Droit administratif et de Législation Française des Finances*, Paris, 7e édition, 1904, V. p. 130.

*
* *

Pour arriver à éteindre ou à diminuer la dette intérieure, il n'y a qu'un moyen possible et efficace : l'*amortissement.*

Mais il n'y a pas d'amortissement réel sans excédents budgétaires. Comme l'a dit M. Rouvier : « Si désirables que soient l'introduction et le maintien dans le budget d'une dotation d'amortissement, il ne faut pas oublier... qu'on ne doit et on ne peut, ainsi qu'on l'a souvent répété, amortir qu'avec des excédents, et que c'est se faire à soi-même des illusions funestes et vouloir en donner aux autres que de laisser figurer dans le budget, sous le nom d'amortissement, une dépense dont la contre-partie est nécessairement d'emprunt (1) ».

Si l'amortissement ne résulte pas d'un excédent des recettes budgétaires, il n'est qu'une illusion économique et financière : les fonds qu'il absorbe produisent un déficit dans le budget ou augmentent le déficit existant. Où cela conduit-il? A l'augmentation de la dette flottante et, ensuite, à la consolidation de cette dette ! *L'amortissement fictif équivaut ainsi à l'absence d'amortissement : la dette augmente toujours et ne diminue pas.* « A faire passer des écus d'un sac dans l'autre, a dit Rossi, il n'y a rien à gagner... Si, pour amortir, il faut emprunter, il est impossible que la situation change (2) ».

La France n'arrivera à diminuer le capital de sa dette que par un amortissement assis sur les excédents des recettes budgétaires. Comme ces excédents n'existent pas, le seul moyen d'assurer le remboursement graduel de la dette consolidée sera de *créer des ressources spéciales destinées à l'amortissement.* C'est ce que M. Thiers avait fait, après la guerre de 1870-1871, en faisant voter,

(1) Exposé des motifs du projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1903. Chambre des députés, séance du 14 octobre 1902, *annexe* n° 308.

(2) Rossi, XVII[e] *leçon d'économie politique*, pp. 251 et 252.

par l'Assemblée nationale, 200 millions d'impôts nouveaux rien que pour l'amortissement...

VI

Programme.

Tenir les engagements de la France, sous la garde de l'honneur et de la loyauté de la nation française ;

Augmenter les ressources de la Trésorerie, en consolidant, dès le lendemain de la paix, une fraction de la dette flottante et de la dette à terme ;

Rembourser intégralement, dans un court délai après les hostilités, les avances de la Banque de France, qui s'élevaient à 12 milliards 650 millions, au 24 janvier 1918 ;

Amortir lentement la dette extérieure, qui atteignait 21 milliards 80 millions, au 31 décembre 1917, au fur et à mesure que l'or et les approvisionnements du change afflueront dans les caisses du Trésor ;

Amortir graduellement, avec des excédents budgétaires, la dette intérieure, qui s'élevait à 74 milliards 485 millions, au 31 décembre 1917 ;

Tel est le programme financier que je viens de tracer et que je propose de suivre.

* * *

Comme on le voit, il faut *sérier* les charges financières de la France, car il y a une grande différence entre la dette de l'État envers la Banque, la dette extérieure et la dette intérieure. Il y a également une grande différence entre le remboursement d'une dette faite à la Banque et la diminution générale de la dette publique qui s'appelle l'amortissement. C'est ce qu'avaient parfaitement compris et mis en relief MM. Chesnelong et Léon Say, à l'Assemblée nationale, lors de la discussion du budget de 1874 (1).

(1) Voir Léon Say, *op. cit.*, I, pp. 121 et suiv., 163 et suiv.

C'est ce qu'il faudra considérer, lorsqu'on envisagera le problème financier d'après-guerre. On pourra *diminuer* l'amortissement de la dette publique que je propose, mais on devra *maintenir*, dans son intégralité, le remboursement des avances de la Banque de France.

*
* *

Au lendemain de la paix, l'équilibre budgétaire, le crédit de l'État, le crédit de la Banque de France, le crédit général et la prospérité publique imposeront le programme financier que je viens d'exposer. Ces intérêts, qui sont solidarisés par les liens les plus étroits, imposeront alors ce programme aux pouvoirs publics et aux particuliers.

Pour le réaliser *en partie*, je propose de faire la *conscription des fortunes*, c'est-à-dire d'opérer un prélèvement non renouvelable sur le capital privé.

La conscription des fortunes, dont je m'attacherai à poser le principe dans les pages qui vont suivre, ne saurait être une mesure isolée. Elle doit faire partie d'un plan général, d'un ensemble de moyens financiers destinés à liquider ou à faire face aux charges de la guerre. En prélevant par l'impôt une partie du capital privé, il faudra, en même temps, compléter et augmenter l'impôt global sur le revenu et l'impôt cédulaire sur les revenus ; il faudra aussi créer de grands monopoles fiscaux, percevoir de lourds impôts indirects pendant quinze ou vingt ans et faire participer l'État aux grandes entreprises financières, commerciales, industrielles et agricoles du pays et des colonies. Les dépenses considérables, que la France a été appelée à faire dans l'intérêt de tous, depuis le début de la guerre, ne pourront pas être couvertes par une seule espèce de recettes.

CHAPITRE V

La conscription des fortunes

Ce n'est que par un sacrifice général de toutes les fortunes privées que l'on pourra alléger, après la paix, les charges budgétaires du pays et liquider immédiatement une partie des dépenses de la guerre. Ce sacrifice permettra de rembourser intégralement et, dans un court délai après les hostilités, les avances de la Banque de France et de la Banque de l'Algérie : c'est là une dépense nécessaire et très urgente. Il permettra aussi de réduire le capital de la dette publique. Le pays souffrirait bien davantage du discrédit du billet de banque et de ses finances que de la conscription des fortunes.

I

La troisième mobilisation.

Avec la conscription des fortunes, nous assisterons à la troisième mobilisation des forces françaises : la mobilisation des classes possédantes.

***

La première mobilisation, celle du mois d'août 1914, a été la *mobilisation militaire*, la plus pressante et la plus importante, celle de nos soldats accourant se ranger sous le drapeau national. Au dévouement absolu que la France commandait à ses enfants, on a vu s'unir comme un mélange d'instinct militaire, d'espoir de la revanche, d'émotions vives et tendres, d'amour de la gloire et de

gaîté nationale, qui ont donné une physionomie particulière aux premiers jours de la guerre.

L'histoire des peuples libres, dans leurs plus magnanimes efforts pour le salut de la patrie, n'offre peut-être rien de comparable à l'enthousiasme et au sublime élan des Français en présence du danger.

*
* *

La seconde mobilisation a été essentiellement civile. Toute la nation a compris les devoirs sacrés de la coopération civile et militaire. Devant les souffrances des blessés, les populations de l'arrière ont pris conscience de leur mission humanitaire, et nous avons assisté à la *mobilisation de la charité*. Cette seconde mobilisation s'est accomplie dans toutes les parties du pays, avec un entrain, une spontanéité et une quasi-unanimité que nos glorieux blessés ont salués avec joie.

*
* *

Aujourd'hui, la France doit faire un autre appel au pays. C'est une nouvelle mobilisation qui doit se préparer : celle de tous ceux qui possèdent, celle de tous ceux qui peuvent et, par conséquent, doivent apporter au Trésor de l'État les ressources nécessaires pour équilibrer le budget des dépenses consacrées à la Défense nationale. C'est la *conscription des fortunes* qui doit être faite.

Nous devons, tous, espérer et croire que cette nouvelle mobilisation s'effectuera dans le même esprit que les premières et qu'elle réussira comme elles. Assurément, le sacrifice qui sera demandé à la fortune acquise sera immense et pèsera lourdement sur certains contribuables. Mais il est nécessaire que ce sacrifice soit joyeusement et loyalement consenti.

II

Le prélèvement non renouvelable sur le capital.

Pour répartir les charges de la guerre d'après la capacité contributive des contribuables, il faut s'adresser, en premier lieu, à la fortune, c'est-à-dire au capital.

Assurément, la fortune est atteinte par l'état de guerre, mais les autres éléments de la capacité contributive souffrent encore plus de cet état : beaucoup d'individus voient leur force-travail perdue ou leur métier anéanti. Les uns, qui avaient ainsi une vie économique indépendante, se trouvent obligés de s'adresser à un comité de secours ou à un établissement de crédit ; les autres prennent une nouvelle profession dans des conditions peu favorables. Le possesseur d'une fortune a sur ces différentes personnes un avantage indéniable. Sans doute, il se peut que certains de ses fonds ne lui donnent plus d'intérêts ou que la valeur de quelques-uns de ses titres ait considérablement baissé ; mais, en général, celui qui possède une fortune n'est pas exposé aux nombreuses difficultés qu'éprouve celui qui tire tous ses revenus de son travail.

D'autre part, le possesseur d'une fortune a l'occasion d'augmenter son patrimoine par l'épargne. En touchant l'intérêt des sommes qu'il économise, il retire un avantage des biens qu'il possède. Il y a là, pour lui, une certaine compensation des dommages que la guerre peut lui causer, alors que, pour ceux qui vivent exclusivement de leur travail, le dommage résultant de la guerre est plus lourd et reste sans aucune compensation.

En définitive, la fortune jouit d'une certaine fixité et celui qui la possède a une capacité contributive plus grande que celui qui ne la possède pas. Il faut donc choisir la fortune, c'est-à-dire le capital, comme *base principale* de l'impôt de guerre. En la frappant, on tiendra compte des facultés réelles des contribuables.

*
* *

Le fondement de l'imposition du capital devra résider essentiellement dans le facteur « *possession* ».

La possession du capital n'arrive à sa véritable signification, en politique économique et fiscale, que par la *totalisation de tous les biens possédés par une personne.* C'est seulement ainsi qu'elle constitue une base *autonome* de la capacité contributive du contribuable, car elle révèle une puissance économique, personnelle et réelle, sans qu'il y ait lieu de tenir compte du fait qu'elle donne ou non un produit ou revenu.

Ainsi, la possession du capital apparaît avec toute son importance au point de vue de la politique d'impôts que je préconise. L'imposition ne doit pas être limitée à des parties déterminées du capital donnant un produit, elle doit s'étendre à toute la puissance économique qu'elle confère aux individus.

Il s'agit donc de concevoir un impôt sur le capital basé sur l'élément « possession » et de le développer comme un impôt général sur tous les biens possédés par une personne.

*
* *

La fortune assujettie à l'impôt sur le capital se composera, en principe, de *toutes les choses qui peuvent faire l'objet de la propriété privée.*

L'impôt sur le capital, tel qu'il a été proposé, dans notre pays, par MM. Menier (1) et Yves Guyot (2), ne devait porter que sur les *capitaux fixes* et non sur les *capitaux circulants.* Il ne frappait, par conséquent, que la richesse consolidée : le sol, les mines, les constructions, les machines, les outillages, les navires, les voitures, les animaux servant à l'exploitation, les ustensiles de ménage,

(1) Menier, *Théorie et Application de l'impôt sur le capital*, Paris, 1874.

(2) Yves Guyot, *La Science économique*, Paris, 2e édition, 1887, pp. 464 et suiv. Voir surtout pp. 472–474.

les meubles et les objets d'art. Il n'atteignait pas les matières premières, les marchandises destinées au commerce, la monnaie, le combustible, les fonds de roulement et les approvisionnements de toute nature qui se renouvellent et se transforment dans l'œuvre de la production.

Tout en reconnaissant l'intérêt qu'il peut y avoir à favoriser la production de la richesse, j'estime que l'impôt sur le capital doit porter non seulement sur les capitaux fixes, mais aussi sur les capitaux circulants. Il doit embrasser toute la « possession » du contribuable.

*
* *

Des *exemptions* pourront être édictées par la loi. Mais il faudra les soumettre à une étude préalable, car si elles étaient mal établies, elles favoriseraient la fraude fiscale. Je le démontrerai sommairement.

Les meubles, les bijoux, par exemple, seront-ils soumis à l'impôt extraordinaire sur le capital basé sur la conscription des fortunes? A première vue, on pourra songer à les exempter et on invoquera, en ce sens, les raisons suivantes : 1° il n'est pas facile d'établir une démarcation bien nette entre le mobilier des personnes les moins aisées qui doit être exempté, et le mobilier de luxe qu'il convient de frapper ; 2° l'évaluation des meubles et des bijoux présente des difficultés extraordinaires, elle est même impossible sans une pénétration fâcheuse et indésirable dans les situations personnelles des contribuables ; 3° l'imposition de ces biens provoque leur exportation.

Je propose néanmoins d'imposer les bijoux, les meubles de luxe et les objets d'art, parce qu'ils représentent souvent des centaines de milliers de francs, et surtout parce que *leur exemption inciterait aux évasions fiscales au moyen d'acquisitions de ce genre de biens.* Il n'est pas douteux que, pour échapper au prélèvement sur le capital, de nombreuses personnes placeraient une partie de leur fortune en bijoux et objets d'art, sauf à les revendre ultérieurement, en pensant que, malgré ces reventes,

elles auraient intérêt à ne pas payer l'impôt de guerre sur le capital.

La presse anglaise a très bien saisi la portée qu'aurait l'exemption des meubles et des bijoux : « Il serait intéressant de savoir, lit-on dans l'*Economist*, si le Chancelier de l'Échiquier endosse l'affirmation du *New Statesman*, à savoir que les meubles, les bijoux, etc., doivent être exempts (de la conscription des richesses). Dans ce cas, la tentation de faire de nouveaux placements en ce genre d'articles — déjà populaires parce qu'ils échappent à l'impôt sur le revenu — ne peut qu'être renforcée (1) ».

La loi allemande relative à la contribution militaire sur la fortune (*Wehrbeitrag*) ne considère pas les meubles comme faisant partie de la fortune imposable, « en tant qu'ils ne constituent pas une dépendance d'un bien-fonds ou qu'ils ne sont pas considérés comme faisant partie d'un capital d'exploitation (2) ».

*
* *

La question des *personnes imposables* devra être réglée autrement que dans la loi relative à l'impôt sur le revenu, car le principe fondamental de l'impôt de guerre sur le capital sera la prise en considération de *tous les cas de possession de capital*. Il ne devra y avoir, par conséquent, aucune limitation du domaine d'utilisation de cet impôt.

Tandis que les *personnes morales* ne sont pas frappées, dans notre législation, par l'impôt général sur le revenu, il me paraît nécessaire de les assujettir à l'impôt sur le capital, comme les *personnes physiques* qui ont leur domicile en France.

On ne manquera pas de faire valoir, dans la plupart des milieux financiers, commerciaux et industriels, qu'en frappant, d'une part, les actionnaires en raison de la valeur de leurs actions et, d'autre part, les *sociétés par actions*, en tant qu'entité juridique, on établirait une

(1) *The Economist*, 29 décembre 1917.
(2) Loi du 3 juillet 1913, art. 7.

double imposition qui affecterait considérablement le fardeau de l'impôt de guerre. En examinant cette question, il conviendra de remarquer que si, en droit, il y a réellement une double imposition quand on frappe ainsi l'actionnaire et la société, en fait, il n'y a identité ni entre les personnes imposées, ni entre les objets frappés par l'impôt. D'une part, il y a cette différence fondamentale entre l'actionnaire et la société par actions qu'il s'agit dans le premier cas d'une personne physique et dans le second cas d'une personne morale : la différence est absolue entre une personne physique et une personne morale ; le cas de l'une n'est pas celui de l'autre. D'autre part, si les actionnaires sont légitimement frappés en raison de la valeur de leurs actions, il est juste que les sociétés par actions le soient également pour la totalité de leur capital versé ou non versé et de leurs fonds de réserves, car c'est grâce à l'accumulation des capitaux, résultant de la réunion de plusieurs actions, que les sociétés peuvent acquérir une puissance économique considérable (1).

En Suisse, les sociétés et les actionnaires sont doublement assujettis à l'impôt sur le capital dans les cantons d'Argovie, de Bâle-ville, de Bâle-campagne et du Tessin. Lorsque le législateur a voulu soumettre à l'impôt sur le capital l'actionnaire et la société par actions, dans le canton d'Argovie, on a soutenu qu'il y aurait double imposition. Le peuple a cependant accepté ce système, à une énorme majorité, parce qu'il l'a jugé possible et parfaitement admissible. Dans les cantons de Bâle-ville et du Tessin, les sociétés sont assujetties à l'impôt sur la fortune en raison de leur capital-actions et de leurs fonds de réserve ; les actionnaires y sont soumis en raison de la valeur de leurs actions. Dans le canton de Bâle-campagne, les sociétés payent l'impôt sur la fortune en raison de leurs propriétés non bâties, de leurs installations mécaniques, de leur stock commercial, de leurs fonds de

(1) En ce sens, Déclarations de M. Motta, Président de la Confédération Helvétique. Conseil National, séance du 14 avril 1915.

réserve (mais non pour leur capital-actions, en tant que tel), tandis que les actionnaires y sont assujettis en raison de la valeur de leurs actions. C'est le même système qui a été consacré pour l'impôt fédéral de guerre.

En Allemagne, la loi de 1913 assujettit également à la contribution militaire (*Wehrbeitrag*) les sociétés par actions ayant leur siège dans l'Empire, pour leurs réserves proprement dites, ainsi qu'éventuellement pour les bénéfices reportés à nouveau. Elle impose aussi les sociétés ayant leur siège à l'étranger, pour la fortune foncière et les capitaux d'exploitation qu'elles possèdent dans l'Empire.

Ces précédents me paraissent décisifs. Il était utile de les faire connaître ici, car les financiers et les représentants du commerce et de l'industrie combattront certainement l'assujettissement des personnes morales à l'impôt de guerre sur le capital.

Ajoutons que d'importantes exemptions pourront atténuer, d'ailleurs, ce que ces principes pourraient avoir de rigoureux, s'ils étaient consacrés par des dispositions légales. On devra tenir compte, dans les temps actuels, des sociétés qui végètent, par exemple des sociétés qui ne distribuent pas de dividendes depuis plusieurs années. En outre, on devra exempter de l'impôt les associations de droit public, telles que l'État, les départements, les communes et, au besoin, les institutions d'utilité publique, ainsi que les fondations ayant un but de bienfaisance, à condition toutefois qu'il ne s'agisse pas de leurs entreprises privées.

*
* *

Il conviendra de différencier les personnes suivant leur *nationalité*, suivant qu'elles sont *domiciliées* dans notre pays ou qu'elles y font un *séjour durable*, d'une part, et suivant qu'elles ne remplissent pas cette condition, de l'autre. La première catégorie devra payer l'impôt, pour tous les biens, meubles ou immeubles, situés en

France et, en outre, pour tous les biens meubles situés à l'étranger. La seconde ne sera imposable que pour les biens immeubles qui se trouvent en France. En somme, les immeubles ne devront être assujettis au prélèvement sur le capital que s'ils sont situés dans notre pays, alors que tous les meubles, où qu'ils se trouvent, seront matière imposable, s'ils appartiennent à un individu domicilié en France ou y faisant un séjour durable.

*
* *

L'obligation de payer l'impôt de guerre étant un devoir civique, la loi obligera tous les contribuables à déclarer leur revenu. La *déclaration obligatoire* constitue un mode d'assiette idéal : elle est conforme à la dignité humaine, au sentiment des devoirs individuels et au progrès de la morale sociale.

Mais la déclaration aboutirait à des résultats très médiocres, si l'on s'en rapportait entièrement à la loyauté du déclarant. On établirait véritablement un « impôt sur la conscience », sur la bonne foi, si l'on imposait l'individu selon le capital qu'il dit avoir. La déclaration pourrait être mensongère, et ce serait le contribuable le plus sincère, le plus honnête, qui se trouverait le plus fortement imposé. Les bons paieraient pour les méchants ; le fisc devrait se mouvoir au milieu des mensonges ; l'impôt cesserait d'être productif pour l'État.

Pour éviter cette immoralité, pour empêcher ces résultats, on devra donner à l'Administration le moyen de contrôler la déclaration. On tombera alors dans un autre mal : on livrera l'appréciation de la fortune du déclarant aux agents du fisc qui auront nécessairement recours, sinon à des mesures arbitraires, du moins à des procédés inquisitoriaux et à des recherches vexatoires. Mais c'est là un *mal nécessaire*. Ces pouvoirs de contrôle sont absolument indispensables : ils constituent la condition essentielle de l'efficacité de la déclaration. Sans eux, le fisc ne peut pas découvrir les capitaux pour les imposer ; sans eux, la déclaration est illusoire.

* * *

Le prélèvement sur le capital devra-t-il être calculé sur le *revenu capitalisé* des biens ou d'après leur *valeur vénale*?

En principe, tout bien doit être frappé d'après sa valeur vénale, qu'il donne ou non un revenu, car le capital accroît la capacité contributive de son possesseur, soit parce qu'il constitue une source durable de revenu, soit parce qu'il peut être tranformé en une source durable de revenu, le capitaliste n'étant pas obligé d'épargner, comme le fait le travailleur, pour conserver le même revenu ou la même possibilité de revenu. Ceci s'applique non seulement aux propriétaires, mais aussi aux nu-propriétaires, aux usufruitiers et aux bénéficiaires de rentes viagères, car les uns et les autres peuvent vendre leurs biens ou leurs droits pour acquérir à la place une fortune durable.

La loi prussienne de 1893, relative à l'impôt complémentaire (*Ergänzungssteuer*), basait la détermination et l'estimation de la fortune imposable sur la « *valeur commune* » (*Gemeiner Wert*) des biens, c'est-à-dire, d'une manière générale, sur leur « *valeur vénale* » (*Verkehrs Wert*). Lors des débats parlementaires relatifs à cette loi, on a vivement critiqué l'extension de la valeur vénale aux immeubles consacrés à l'agriculture. On a fait valoir qu'une grande partie de ces immeubles constituant des biens familiaux et ne devant pas être vendus, il était impossible d'apprécier directement leur valeur vénale. On a proposé de ne prendre en considération que la capitalisation du produit. Cette solution ne fut pas adoptée. Mais la Novelle de 1906 décida que, pour l'évaluation des biens fonciers dont la valeur normale dépend d'un aménagement forestier ou agricole réglementé, la valeur serait déterminée non seulement d'après le prix de vente, mais aussi d'après l'*importance des baux* des biens de nature analogue, en prenant la moyenne des dix dernières années. La Novelle de 1909 est allée plus loin : elle a pris pour

base de l'évaluation des biens la « *valeur de produit* » (*Ertragswert*), c'est-à-dire 25 fois le produit net que peuvent rapporter en moyenne, avec une exploitation normale, les immeubles qui sont destinés à servir de façon durable à des buts agricoles ou forestiers. Ainsi, à partir du 1er avril 1911, la « valeur de produit » a remplacé, en Prusse, la « valeur commune » comme mesure de la valeur de la fortune agricole et forestière.

Mentionnons, en passant, que c'est également la solution adoptée par le législateur français, en matière de droits de succession, pour ce qui concerne les immeubles bâtis et non bâtis. La valeur de la pleine propriété des biens immeubles est calculée, en principe, d'après la déclaration faite, par les parties, du revenu de l'immeuble. Pour avoir le capital imposable, on multiplie le revenu déclaré par 25, s'il s'agit d'immeubles ruraux, et par 20, s'il s'agit d'immeubles urbains (1).

Le projet d'impôt sur le capital, déposé par M. Caillaux, le 15 janvier 1914, se rallie dans une mesure identique à cette même règle de la capitalisation du produit, de la « valeur de produit », en décidant que *la valeur en capital des biens imposables est déterminée suivant les règles usitées en matière de droits de succession* (2) ». Et le rapport de M. Jean Javal à la Chambre des Députés, en date du 18 mars 1914, admet à peu près ce texte, se contentant de substituer au mot « *succession* » les mots « *mutation à titre gratuit* » (3).

C'est là une solution, nous le voyons, qui n'est pas particulière à la France. Le Gouvernement prussien l'a

(1) Pour les immeubles non bâtis, voir Loi du 22 frimaire an VII, article 15; Loi du 21 juin 1875, art. 2 ; Loi du 25 février 1901, art. 12. Pour les immeubles bâtis, voir les lois et les articles précités et la Loi du 26 décembre 1908, art. 7.

(2) Projet de loi ayant pour objet l'établissement d'un impôt annue sur le capital. Chambre des députés, séance du 15 janvier 1914, *annexe* n° 3391, p. 7.

(3) Rapport fait au nom de la Commission de législation fiscale par M. Jean Javal. Chambre des députés, 2e séance du 18 mars 1914, *annexe* n° 3708, p. 70.

d'ailleurs toujours repoussée. Dès les débats de la loi de 1893, il l'a combattue comme contraire aux principes de l'impôt sur la fortune. Au surplus, elle n'est pas commandée par des difficultés afférentes à la détermination de la valeur vénale, elle constitue simplement un *triomphe de la politique du parti agrarien.* Les statistiques et, en particulier, les statistiques allemandes, prouvent, en effet, de façon irréfutable, que le taux de capitalisation du produit net des immeubles a toujours été choisi de manière à favoriser les propriétaires fonciers. Il résulte des explications fournies, en 1906, par le Ministre des finances non Rheinbaben, à la Commission de réforme de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur la fortune, que la valeur vénale commune des immeubles s'élève, en Prusse, à 21 milliards de marks, alors que le produit net assujetti à l'impôt foncier y est seulement de 276 millions : il faudrait donc multiplier le produit net par 77 pour obtenir la valeur vénale (1).

Comme, d'autre part, le prélèvement sur le capital a pour but d'atteindre la capacité contributive qui résulte du capital en soi, *il faut estimer tous les biens d'après la valeur vénale.* On doit donc repousser, en principe, l'estimation des biens d'après un multiplicateur fixe, appliqué au produit réel ou supposé de certains genres de biens. La notion de produit est d'ailleurs variable et difficile à définir. Il y a des cas où, pendant plusieurs années consécutives, le produit est nul par suite de dépenses exceptionnelles ou pour d'autres motifs : le prélèvement sur le capital basé sur le produit aurait alors un résultat négatif. Et puis, quel qu'il soit, le multiplicateur serait arbitraire et ne pourrait, étant unique, correspondre à la multiplicité et à la diversité des cas. Telle terre peut donner un revenu de 10 % et telle autre rapporter 1 %. Le système de la valeur de produit décuplerait la charge de la

(1) *Bericht der Kommission über den Gesetzentwurf, betreffend die Abänderung des Einkommensteuergesetzes und des Ergänzungssteuergesetzes.* Haus der Abgeordneten, 20 Legislaturperiode, II session 1905-1906, N° 259, p. 67.

première par rapport au fardeau qui pèse sur la seconde. Ce serait avantager, entre autres, les châtelains dont les biens ont une valeur vénale considérable, tout en ne leur procurant qu'un produit infime. Pourquoi, enfin, faire bénéficier les agriculteurs d'un régime dont on refuse l'application aux industriels, aux commerçants et aux rentiers?

La prise en considération de la « valeur de produit », à l'égard des seuls immeubles, aurait, en outre, le grave inconvénient de scinder le prélèvement sur le capital en deux parties distinctes : un prélèvement sur le capital immobilier et un prélèvement sur le capital mobilier, reposant sur deux bases différentes d'évaluation. Parmi les propriétaires mobiliers, certaines catégories seraient jalouses du privilège et du traitement spécial accordé à l'ensemble des propriétaires fonciers et réclameraient, à leur profit, des dispositions similaires.

Pour toutes ces raisons, il me paraît préférable de ne faire appel qu'à la « *valeur vénale* », pour asseoir le prélèvement sur le capital.

*
* *

La loi devra prévoir un certain nombre de règles générales dont l'application sera efficace. Elle statuera, en particulier, que l'impôt est dû sur la fortune nette, c'est-à-dire que le contribuable est autorisé à déduire de son actif brut toutes ses *dettes*, de quelque nature qu'elles soient. Cette déduction est conforme au principe de la justice distributive. Mais, chaque fois qu'il existera des doutes au sujet du passif d'un contribuable, ce dernier devra être tenu de fournir les titres qui prouvent ses dettes et de donner tous les renseignements qui lui seront demandés sur l'usage qu'il aura fait de l'argent emprunté.

La loi édictera aussi des *pénalités* très sévères. Sans doute, on n'assurera pas ainsi la sincérité de toutes les déclarations, mais on brisera certaines résistances, en frappant les contribuables et même leurs héritiers, en

cas de fausses déclarations. Toutes les dispositions à prendre en cette matière sont une question de tact et d'opportunité : il convient de se tenir à égale distance d'une rigueur arbitraire et d'une négligence voisine de la faiblesse.

*
* *

La conscription des fortunes atteindra seulement les contribuables qui pourront supporter sans trop d'efforts la charge qu'on leur imposera. Telle que je la conçois, elle devra frapper les *classes privilégiées par la fortune.*

Ce principe conduirait à fixer à 20.000 ou 30.000 francs la limite à partir de laquelle la fortune doit être imposable. Néanmoins, je propose de la fixer à 10.000 francs. Car, malgré les statistiques qu'ont cherché à établir quelques économistes, nous ne connaissons pas exactement le montant et la décomposition des fortunes privées. Les statistiques dressées à ce point de vue reposent sur des données insuffisantes, elles sont inexactes. Par contre, nous savons que les dettes à couvrir sont énormes et que les sacrifices à demander aux contribuables doivent être très élevés. C'est pourquoi, la limite d'imposition doit être fixée aussi bas que possible.

Mais on ne saurait descendre au-dessous du chiffre de 10.000 francs, sans risquer de susciter l'opposition des classes ouvrières et des classes agricoles, sans s'exposer à troubler « l'union sacrée », qui est aussi nécessaire pour l'œuvre de la paix que pour la conduite de la guerre.

D'autre part, l'application de l'impôt sur le capital devra varier avec la *situation de famille des contribuables.* Il faudra accorder des déductions et même, dans certains cas, des exonérations aux possesseurs de capitaux imposables, inférieurs à certaines limites, lorsqu'ils sont tenus de pourvoir à l'entretien de parents pauvres, à l'éducation de plusieurs enfants, lorsqu'ils sont affligés de maladies incurables ou se trouvent dans des conditions particulièrement malheureuses. Le montant des exemptions ou des déductions devra être d'autant plus élevé que la situation de famille des contribuables est plus difficile.

*
* *

La caractéristique essentielle de la conscription des fortunes sera de consister en un *prélèvement sur le capital.*

Cette idée de prélèvement sur le capital ne peut être soutenue qu'en temps de guerre, car c'est seulement en cas de besoins tout à fait extraordinaires que l'on peut toucher aux capitaux privés. En temps de paix, on prélève l'impôt surtout sur le revenu individuel, et on a recours à l'emprunt quand il s'agit de faire face à des dépenses non renouvelables.

Le prélèvement se fera *suivant une très forte progression.* Établir ici une progression très accentuée, c'est donner à la conscription des fortunes toute sa valeur et toute sa portée.

Mais ce prélèvement sur le capital ne se renouvellera pas. J'insiste sur ce caractère : *non renouvelable.* J'affirme avec conviction que la conscription des fortunes privées ne sera effectuée qu'une seule fois et une fois pour toutes.

Le législateur devra d'ailleurs en prendre l'*engagement formel* ; sinon, il porterait un coup désastreux à l'esprit d'épargne, qui est le premier élément de la richesse nationale de ce pays.

*
* *

Faudra-t-il établir une *différenciation des diverses catégories de capitaux,* au point de vue de leur rendement ou de leur possibilité de production ou de leur origine ou de leur nature?

A mon avis, cette différenciation devra être laissée de côté. Elle compliquerait la conscription des fortunes et elle en compromettrait l'unité.

Mais, objectera-t-on, ne faudra-t-il pas exempter du prélèvement sur le capital, soit en totalité, soit en partie, les titres des divers emprunts de la Défense nationale? Cette question a été soulevée en Angleterre, au sujet des

déclarations de Mr. Bonar Law, Chancelier de l'Échiquier, sur la conscription des richesses (1).

« Le sens (des déclarations de Mr. Bonar Law) n'est pas très clair, a dit le *Morning Post.* En tout cas, il n'est pas très clair, pour nous, et nous doutons qu'il soit clair pour le public qui a acheté et qui achète des *titres d'emprunts de guerre.* Ces gens peuvent penser que ceci veut dire que le Gouvernement se propose de *confisquer une partie de leurs titres* après la fin de la guerre. Nous ne pensons pas du tout que le Gouvernement ait l'intention de faire quelque chose de ce genre, mais nous jugeons qu'il est très malheureux que Mr. Bonar Law ait permis la naissance d'un tel soupçon (2) ».

« Pour ne pas tarir le flot des souscriptions aux obligations nationales de guerre, a dit l'*Economist*, le Chancelier de l'Échiquier serait très avisé de déclarer que le prélèvement (sur le capital) *favorisera* les porteurs des titres de la dette de guerre par rapport aux autres propriétaires (3) ». « Il convient, a écrit un lecteur de l'*Economist*, d'appliquer une *différenciation* en matière de conscription partielle (des richesses). Les gens qui viennent actuellement en aide à la nation doivent être récompensés par elle, et les souscripteurs aux emprunts de guerre doivent être *exemptés* du prélèvement (4) ». « Si l'on veut continuer à recourir aux emprunts volontaires, a écrit un autre lecteur de l'*Economist*, il faudra avoir recours à une méthode qui stimule le flot des souscriptions. Or, il y aurait un stimulant tout à fait efficace : *exempter* l'emprunt de guerre du prélèvement, en considérant ses intérêts comme un « *revenu gagné* » (*earned income*). Au cas d'emprunt forcé, cette mesure ne serait pas nécessaire (5) ».

A mon sens, il n'est pas question, comme le redoute le *Morning Post*, de « confisquer » les titres des emprunts

(1) Voir le texte de ces déclarations, *infrà*, pp. 121 et suiv.
(2) *The Morning Post*, 27 décembre 1917.
(3) *The Economist*, 29 décembre 1917.
(4) *The Economist*, 24 novembre 1917.
(5) *The Economist*, 29 décembre 1917.

de guerre plutôt que les autres titres mobiliers. Il s'agit d'un prélèvement d'après-guerre, en vue de liquider la dette de guerre, et, par conséquent d'un prélèvement sur tous les capitaux quels qu'ils soient. Mais, y a-t-il lieu d'accorder un régime de faveur aux titres des emprunts de guerre? Toute la question est là. Il n'est pas douteux qu'elle sera soulevée en France, comme en Angleterre, lorsqu'il s'agira d'avoir recours à la conscription des fortunes. Je vais essayer de la résoudre.

L'État doit satisfaire à tous les devoirs de ménagements et de bienveillance envers les porteurs des titres des divers emprunts de la Défense nationale. Ces porteurs ont des droits incontestables : leurs capitaux servent actuellement à combattre l'ennemi et à défendre l'honneur de la patrie. Confiants dans les destinées de la France, les souscripteurs aux Bons et aux Obligations de la Défense nationale, ainsi qu'aux trois emprunts de guerre en rentes perpétuelles, ont associé, au jour du danger, leur fortune personnelle à celle de l'État. Mais, il faut dire aussi que la France tout entière a justifié leur confiance, qu'abstraction faite de quelques défaillances individuelles sa loyauté et son dévouement ont été absolus. Il faut ajouter qu'aucun sacrifice ne coûtera, dans l'avenir, à toute la nation, pour affermir le crédit public, dont le rapide essor sera profitable aux porteurs des divers emprunts de guerre.

Aussi, proposerai-je d'*accepter au pair les titres des emprunts de la Défense nationale, pour le paiement de l'impôt extraordinaire sur le capital basé sur la conscription des fortunes. Ainsi, l'Etat accomplira ses obligations envers les porteurs, d'une façon rigoureuse et dans toute leur étendue. Il adoucira même, dans une certaine mesure, la condition de ces porteurs, tant que la rente française ne sera pas montée au pair, à la Bourse des valeurs mobilières.*

Cette proposition ne pourra pas satisfaire, évidemment, ceux qui poussent l'exagération de leur *faiblesse fiscale* jusqu'à vouloir exempter la rente, non seulement de l'impôt cédulaire sur les revenus, mais aussi de l'impôt

global sur le revenu (1) et qui, sans doute, iront demain jusqu'à demander son exonération de l'impôt annuel sur le capital et de la conscription des fortunes.

Que ces puissants organes de la faiblesse fiscale considèrent donc que les devoirs d'un Gouvernement ne sont pas toujours de même nature que ceux d'un particulier. La générosité de celui-ci est un noble usage qu'il fait de son bien. Il n'en est pas ainsi, il ne doit pas en être ainsi de l'État, qui n'a pas d'autre fortune que celle de ses administrés : son devoir est de tenir la balance égale pour tous. Si le Gouvernement ne demande aucune contribution aux uns, il blesse la justice distributive, car il faut nécessairement qu'il impose trop les autres. S'il exempte la rente de l'impôt cédulaire et de l'impôt global sur le revenu, puis de l'impôt sur le capital et de la conscription des fortunes, il doit frapper davantage le commerçant, l'industriel, l'agriculteur et les porteurs de valeurs mobilières. La faveur qu'il accorderait ainsi aux rentiers serait, disons-le nettement, une *souveraine injustice envers la masse des contribuables*. La faculté de payer l'impôt sur le capital basé sur la conscription des fortunes, au moyen des titres des emprunts de guerre, pris *au pair*, est un avantage appréciable et qui me paraît suffisant.

Lorsque le Gouvernement sera amené à faire des déclarations au sujet de la conscription des fortunes, il pourra se rallier à cette proposition. Les capitalistes sauront l'apprécier, ils ne manqueront pas de souscrire largement aux emprunts de guerre et de liquidation.

* * *

La conscription des fortunes soulèvera de nombreuses difficultés d'ordre pratique. La plus grande sera certainement relative au mode même du prélèvement sur le capital privé. *Comment l'Etat effectuera-t-il ce prélèvement?*

Comme il s'agira de prélever le quart ou le cinquième

(1) *Le Temps*, Semaine financière, 28 janvier 1918.

ou le dixième des fortunes privées — proportions d'ailleurs hypothétiques, — il paraît difficile d'exiger le paiement en monnaie métallique et en billets de banque. A première vue, on croit qu'il n'est pas sain d'envisager ce procédé, qui semble, cependant, le plus conforme aux traditions fiscales des pays civilisés et qui y est, maintenant, pratiqué d'une manière à peu près exclusive. Et l'on est tenté d'admettre le prélèvement en nature, c'est-à-dire au moyen de valeurs mobilières, de biens-fonds, etc. Examinons ces deux alternatives.

Il est évident que la *perception en espèces*, pure et simple, obligerait tous les assujettis à mettre en vente une importante partie de leurs biens, immeubles et valeurs mobilières, et que, la demande étant insignifiante par rapport à l'offre, les prix baisseraient dans de telles proportions que, jamais, on ne pourrait obtenir assez d'argent pour s'acquitter de sa dette envers l'État.

Aussi, l'État devra-t-il favoriser et faciliter les paiements en espèces, en autorisant les assujettis à payer leurs contributions par termes et en les aidant à recourir largement au crédit.

Les cotisations, auxquelles donnera lieu le prélèvement sur le capital, pourront très bien être *réparties sur une assez longue série d'années*. On pourra adopter, par exemple, un délai de dix ans et autoriser les assujettis à verser à l'État, chaque année, le dixième de leur contribution, moyennant le versement d'un intérêt, de 5 % par exemple. Par contre, on accordera une bonification à ceux qui verseront la somme totale de leur quote-part en une seule fois.

D'autre part, l'État devra aider les assujettis à recourir largement à des *opérations de crédit*, pour leur permettre de s'acquitter envers lui en monnaie métallique et en billets de banque. En effet, les fortunes privées ne se composent pas toujours d'éléments liquides, tels que numéraire et valeurs mobilières. Elles comprennent, en général, des immeubles, des maisons, des propriétés foncières, des forêts, des usines, des machines, des droits

incorporés dans des entreprises industrielles et commerciales. Il est impossible de convertir, d'un jour à l'autre, en argent comptant, le quart ou le cinquième ou le dixième de ces différents biens. Il faudra donc organiser un mode de crédit spécial, pour permettre aux assujettis à la conscription des fortunes de *mobiliser* leurs biens et de s'acquitter en espèces envers l'État. Si les banques existantes ne peuvent pas satisfaire ces nouveaux besoins, — à mon avis, elles ne le pourraient qu'aux dépens de la production nationale, — il faudra créer des *établissements de crédit particuliers*, qui avanceront, chaque année, pendant dix ans, le montant des contributions dues à l'État, contre des garanties hypothécaires ou autres. Mais ces établissements devront être composés d'hommes pratiques ; ils devront, en outre, fonctionner en dehors de toute idée de spéculation et d'intérêt personnel, dans l'unique but de satisfaire les besoins de l'État et ceux des particuliers.

Enfin, comme je l'ai déjà dit (1), l'État acceptera, en paiement, et, au pair, les *titres des emprunts de la Défense nationale.* Ainsi, une partie considérable de la dette de guerre sera automatiquement annulée.

La première alternative, — le paiement en monnaie métallique et en billets de banque, — n'est donc pas impossible à réaliser. Envisageons, néanmoins, la seconde : le *prélèvement en nature.*

Cette solution blesserait beaucoup d'opinions : elle paraîtrait une régression déplorable vers l'économie en nature et l'antique institution du troc. A mon avis, il y aura lieu de tenir compte de ces objections, qui seront certainement présentées si, comme je l'espère, le prélèvement sur les fortunes est soumis aux délibérations du Parlement, ainsi qu'aux critiques de la presse et des intéressés.

Toutefois, en admettant que la loi autorise le paiement en immeubles et en valeurs mobilières, il faut reconnaître que le contribuable n'aurait pas à procéder à ces

(1) Voir *suprà*, p. 86.

réalisations excessives et précipitées qui effondreraient les prix et que l'*Etat, non plus, ne serait pas tenu d'aliéner immédiatement les fonds mobiliers et immobiliers qui lui seraient remis* : il annulerait, dès qu'il les aurait perçus, les titres de sa propre dette ; il pourrait exploiter les autres biens aussi longtemps qu'il le voudrait et le jugerait utile et avantageux ; il ne les réaliserait que graduellement, au fur et à mesure des possibilités d'absorption du marché ; et, jusqu'à cette réalisation, les revenus qu'il encaisserait lui serviraient à payer les intérêts des emprunts de guerre.

Ces avantages sont incontestables. Mais, par contre, avec le prélèvement en nature, l'État disposerait de bonnes valeurs industrielles, d'excellentes parts minières, d'un stock considérable d'actions de banques et de chemins de fer. Il pourrait donc se servir des armes puissantes que lui donnerait la possession de toutes ces valeurs, pour *contrôler* l'industrie, le commerce, l'agriculture et les affaires de banque du pays tout entier, sous prétexte de promouvoir la production nationale. Une intervention de ce genre serait dangereuse et probablement désastreuse. Je n'en suis pas partisan. Et, à l'appui de ma thèse, je pourrais trouver des arguments, sérieux et suffisants, dans l'histoire des interventions excessives des gouvernements dans les affaires privées.

Aussi, pour que l'intervention de l'État ne vienne pas entraver le libre jeu des principes économiques, j'estime qu'il est préférable d'écarter le prélèvement en nature et d'*exiger le paiement en monnaie métallique et en billets de banque, sauf à prendre toutes les mesures nécessaires pour faciliter le crédit* à tous ceux qui seront assujettis à la conscription des fortunes.

III

La conscription des gros revenus non fondés.

Le capital, telle est la base de l'impôt extraordinaire que je propose d'établir. Mais, avec ce système, les hauts

fonctionnaires, les hauts magistrats, les administrateurs et les directeurs de banque, les avocats et les médecins, en un mot, tous ceux qui perçoivent de gros revenus ne seraient pas appelés à contribuer aux charges financières de la guerre. Or, ces personnes appartiennent indiscutablement aux classes privilégiées par la fortune. C'est pourquoi, je pense qu'il faudrait ajouter à l'impôt extraordinaire de guerre sur le capital un impôt extraordinaire sur le revenu. La conscription du capital serait ainsi complétée par la *conscription des gros revenus non fondés.*

* * *

On pourrait imposer les gros revenus non fondés, non pas immédiatement comme tels, mais à l'aide d'une *capitalisation* qui en ferait pour ainsi dire la représentation d'une fortune déterminée. En établissant une graduation des taux sur le montant ainsi capitalisé, on pourrait tenir compte de ce fait que plus un revenu est élevé, plus la fortune est relativement considérable, et assujettir les grosses fortunes à la progression de l'impôt. Au point de vue technique, ce système permettrait de ne pas établir des taux spéciaux d'imposition pour les gros revenus non fondés.

En Suisse, dans le canton de Vaud, l'impôt sur le revenu gagné n'est qu'une subdivision de l' « impôt mobilier », qui comprend également un impôt sur la fortune mobilière basé sur la valeur en capital et sur les rentes. Dans le canton de Lucerne, le revenu qui ne provient pas de la fortune est capitalisé en vue de l'imposition, le revenu gagné l'étant d'après une moyenne de six années, les pensions et les rentes viagères d'après une moyenne de dix années. Dans le Valais, également, le revenu est capitalisé en vue de l'imposition.

* * *

Cette capitalisation du revenu paraîtra peut-être un détour inutile et injustifié. Dans ce cas, on pourra recher-

cher une *combinaison de l'impôt sur le capital et de l'impôt sur le revenu*. Il conviendra alors d'établir *deux échelles progressives distinctes* pour la perception de ces deux impôts. C'est ainsi qu'a procédé l'Allemagne, pour la contribution militaire de 1913.

IV

La justice du prélèvement sur le capital et de la conscription des gros revenus non fondés.

La conscription des fortunes doit donc atteindre les classes possédantes, c'est-à-dire les classes privilégiées : tous ceux qui possèdent des capitaux et tous ceux qui ont des gros revenus non fondés.

Ce principe est-il juste au double point de vue fiscal et économique? La défense du territoire ayant profité à tous, pauvres et riches, puisqu'elle a contribué, avant tout, à conserver les biens les plus précieux qui nous sont communs à tous, l'indépendance de la patrie et la liberté des citoyens, n'est-il pas juste et désirable que tous les citoyens, sans distinction, apportent leur contribution à la liquidation des charges financières de la guerre? Y a-t-il lieu d'établir une différence entre les riches et les pauvres?

*
* *

A première vue, la conscription des fortunes, c'est-à-dire la contribution des classes possédantes apparaît comme une dérogation à la règle classique de la *généralité de l'impôt*, suivant laquelle la charge de l'impôt doit être répartie entre tous les citoyens, sans exception d'aucune sorte. Mais il ne faut pas oublier qu'il s'agit d'une contribution extraordinaire à percevoir *une seule fois* et dans des circonstances tout à fait exceptionnelles.

Les charges des classes peu fortunées sont déjà considérables. Ce sont elles qui ont subi, dans une mesure

plus forte que les classes possédantes, le contre-coup de la crise générale provoquée par la guerre. Ce sont elles qui ont souffert de la hausse des prix et qui ont dû s'imposer de dures privations de tout genre. Ce sont elles qui ont dû faire appel aux secours de l'État. Ce sont elles qui auront à supporter, après la guerre, les *lourds impôts indirects, qu'il faudra établir et maintenir pendant un certain nombre d'années*, et dont les réformes fiscales déjà appliquées ou de proposition récente nous donnent un avant-goût (1). Il est impossible de négliger cette situation et d'aggraver encore les charges des classes les plus humbles de la population.

Au contraire, le sacrifice que les classes possédantes feront sur l'autel de la patrie ne les privera pas du nécessaire, ni même du confort qui rend la vie agréable. Mais il atteindra le superflu dont elles disposent. Il sera une belle manifestation de la justice et de la solidarité qui doit exister entre les différentes classes sociales.

Mais il ne faudra pas exagérer l'imposition des classes privilégiées par la fortune. Ces classes souffrent aussi de la situation actuelle et contribuent largement, tant à l'assistance des pauvres qu'à la couverture des charges publiques.

*
* *

La considération de justice me paraît ici tout à fait hors de ligne.

Les dépenses de la guerre servent effectivement à tous les citoyens : elles sont utiles non seulement à la défense de nos droits et de notre dignité nationale, mais aussi à celle de tous les capitaux matériels du pays. Si l'on considère que l'ennemi, pénétrant en France comme un ouragan, avançant jusqu'au cœur de nos provinces du Nord et de l'Est, a dévasté des villes, des villages et des hameaux, en semant partout la destruction, la terreur et la mort, on se rend compte que les premiers frappés par le fléau

(1) Voir *suprà*, pp. 14 et suiv.

de l'invasion, ont été, avec les populations et les combattants, les biens qui constituent la richesse acquise, la fortune assise. Par contre, les classes possédantes ont été aussi les premières défendues et protégées par les troupes françaises qui ont regardé le sol natal comme un territoire sacré et ont marché contre l'ennemi qui avait été assez téméraire pour oser y toucher.

Il est donc juste que les classes possédantes contribuent largement à la liquidation des dépenses de la guerre. Il est donc juste qu'elles donnent, les premières, l'exemple du sacrifice. Il est donc juste qu'elles assument une charge spéciale, sur leurs fortunes, à côté de toutes les autres charges dont les consommateurs et, par conséquent, les classes pauvres, seront nécessairement frappés sous la forme d'impôts indirects.

Ainsi, les uns auront sacrifié leur vie pour la France et les autres, leur argent.

V

L'heure favorable pour le sacrifice.

Illusion ! dira-t-on. Les hommes qui se sacrifient sont rares ; ils sont l'exception. La règle, ce sont les intéressés. « C'est sur l'intérêt personnel qu'il faut s'appuyer, a-t-on dit, comme stimulant de la marche en avant du progrès. Il forme la base sociale par excellence ; la société ne pourrait s'en passer. Il n'est, au fond, que l'intérêt vital de l'organisme et, à ce titre, on peut dire qu'il est physico-chimique et, par suite, indestructible. L'égoïsme est courant, le dévouement est rare ; ainsi le veut la loi physiologique de préservation (1) ».

Mais si le dévouement n'existe que temporairement, il surgit, n'est-il pas vrai? à certains moments, comme une véritable poussée, quand les conditions sociales le sus-

(1) *Principes d'orientation sociale. Résumé des Etudes de M. Ernest Solvay sur le Productivisme et le Comptabilisme.* Bruxelles, 2e édition, 1904, p. 24.

citent ; il disparaît dès que ces conditions redeviennent normales.

C'est pourquoi, je pense que, sous l'impression du danger couru et évité, les classes possédantes, si égoïstes qu'elles puissent être, accepteront plus facilement qu'en temps ordinaire le sacrifice qui leur sera demandé. Il importe donc de profiter du moment actuel pour étudier les mesures à prendre et pour les faire voter par les Chambres. Il importera ensuite de profiter de l'*heure de la victoire* — moment psychologique, si l'on peut dire, — pour demander à tous ceux qui possèdent de contribuer, aussi largement que possible, à la liquidation des charges financières de la guerre. Cette heure-là sera l'heure favorable pour le sacrifice des fortunes ; *la laissera-t-on échapper* ?

*
* *

Déjà, une première fois, la France n'a pas su profiter de l'heure favorable pour le sacrifice des fortunes. C'était au lendemain des désastres de la guerre de 1870-1871.

Poussés par le sentiment patriotique, qui réclamait à grands cris la libération du territoire, plusieurs membres de l'Assemblée nationale ont soutenu qu'il valait mieux pour le pays faire un *grand sacrifice immédiat* plutôt que d'atteindre pendant de longues années, par une multitude de taxes diverses, la consommation et, jusqu'à un certain point, la production. Ils ont mis en avant l'idée d'une contribution de guerre ou d'un emprunt forcé sur tout le capital mobilier et immobilier de la France, dans la proportion nécessaire pour payer les dettes nationales.

Le 18 mars 1872, M. Joseph de Carayon-Latour a proposé de prélever une contribution extraordinaire de 2 % sur le montant de toutes les valeurs mobilières françaises ou appartenant à des Français. Cette contribution extraordinaire devait être payée en dix annuités, moyennant intérêt à 5 % (1). « Ne devons-nous pas compter sur le patriotisme de nos concitoyens? disait l'exposé des

(1) Assemblée nationale, séance du 18 mars 1872, *annexe* n° 1001.

motifs de cette proposition. Et quand même notre confiance serait exagérée, en appelant ainsi tous les Français, sans exception, et tous ceux qui possèdent en France, à la participation de cette grande œuvre réparatrice, cette contribution extraordinaire, nous avons le droit de l'espérer, produira une somme qu'il est permis d'évaluer à plus de 3 milliards ». « Bien que ma proposition frappe le capital, disait en terminant M. de Carayon-Latour, je vous supplie, messieurs, de ne pas me soupçonner d'être un révolutionnaire, car, au contraire, je suis royaliste. *Mon guide est l'amour de mon pays, mon objectif son salut* ».

Le même jour, MM. Philippoteaux, Gailly, Toupet des Vignes et le général Chanzy proposèrent d'établir une taxe nationale extraordinaire de 2 ½ % sur la valeur en capital de tous les biens meubles et immeubles, sans exception, existant en France ou appartenant aux citoyens français, en quelque lieu qu'ils fussent situés (1). « Il est urgent, disait l'exposé des motifs de cette proposition, d'assurer la libération complète du territoire par le payement de l'indemnité de guerre à la Prusse. Chaque Français comprend que les désastres de la patrie lui imposent un sacrifice, et il est juste que pour payer sa part de la dette commune, chacun abandonne une partie de ce qu'il possède. L'immense mouvement national qui s'est produit sous forme de souscriptions patriotiques prouve que la libération du sol est le vœu de la France entière ; mais pour faire produire à un élan généreux des résultats suffisants et surtout équitables, la générosité individuelle ne suffit pas, il est indispensable qu'une loi détermine la part de chacun. Or, en demandant à la fortune privée de toute la France un *sacrifice national unique* de 2 à 3 %, il serait facile d'atteindre le chiffre de 4 milliards environ, de payer ainsi la rançon de la France à la Prusse, d'indemniser les victimes de la guerre, de supprimer ou d'éviter d'établir certains impôts injustes ou vexatoires, et d'épar-

(1) Assemblée nationale, séance du 18 mars 1872, *annexe* nº 1002.

gner à l'avenir d'inextricables difficultés financières en rendant enfin possible l'équilibre de nos futurs budgets. En face d'un pareil but à atteindre, on doit compter sur le patriotisme de tous pour faire un sacrifice qui ne se renouvellerait pas et pour accueillir une taxe qui serait la réglementation équitable et égale de sacrifices volontairement offerts ».

Le Gouvernement de l'Assemblée nationale ne s'est pas associé à ce mouvement d'opinion favorable à la conscription et au sacrifice des fortunes. Il n'a pas défendu ces propositions. Il n'a pas su profiter du généreux élan de la nation.

*
* *

Au lendemain de la prochaine victoire de la France, un élan généreux emportera également toute la nation Cette France, que l'on croyait abaissée avant la guerre, abattue avant la Marne, cette France que l'ennemi a relevée lui-même en l'attaquant brutalement, cette France, qui paraît encore aujourd'hui enfermée dans un certain égoïsme social, se montrera, à l'heure de la victoire, pleine de cœur et de dévouement patriotique, confiante dans son avenir, prête au sacrifice suprême pour liquider les charges de la guerre : *le sacrifice des fortunes*. Un mouvement spontané emportera l'égoïsme des classes et leurs rivalités.

Mais, le Gouvernement devra donner le signal. Il devra susciter, immédiatement et de toutes parts, les initiatives généreuses, fléchir les oppositions inévitables. Il devra faire, sans délai, la conscription des fortunes. L'heure de la victoire sera l'heure propice pour cette conscription.

Rappelons-nous ce que M. de la Bouillerie, rapporteur de la Commission du budget, disait dans son célèbre rapport de 1872 sur l'ensemble du budget et sur la situation financière de la France : Si, au lendemain de la conclusion de la paix, on avait fait appel au pays sous la forme d'une contribution de guerre ou d'un emprunt

forcé sur le capital, « *le pays tout frémissant encore des angoisses par lesquelles il venait de passer, aurait répondu sans hésiter, afin de liquider sur-le-champ ses pertes et afin de réparer ensuite par son travail, hors la surveillance de l'étranger, les dommages qu'il avait subis* (1) ». Il ajoutait : « *Les souvenirs, il est vrai, s'effacent à mesure que les faits s'éloignent*, mais la France est encore occupée, et aujourd'hui il serait temps encore de recourir à de pareils moyens si d'autres considérations n'en font pas juger l'application difficile (2) ».

Ce sont les mêmes idées qui m'inspirent. Puissent-elles contribuer à faire naître un élan généreux dans le pays ! Puissent-elles susciter l'esprit de sacrifice chez ceux qui possèdent ! Puissent-elles déterminer le Gouvernement et le Parlement à mettre mes idées, d'abord à l'étude, puis sous forme de projets de loi !

(1) Assemblée nationale, séance du 27 mars 1872, *annexe* n° 1051.
(2) *Ibid.*

CHAPITRE VI

L'impôt annuel sur la possession du capital, base essentielle de la conscription des fortunes

Pour pouvoir faire la conscription des fortunes, c'est-à-dire pour pouvoir prélever par l'impôt une partie du capital privé, il faut commencer par enrôler les fortunes, par faire le cadastre des capitaux.

Le fondement essentiel de la conscription des fortunes, c'est l'impôt annuel sur la possession du capital. Sans l'établissement préalable de cet impôt, tout prélèvement sur le capital serait inégal et injuste, dans son application.

Il faut donc introduire immédiatement dans notre législation fiscale l'impôt annuel sur la possession du capital, si l'on veut faire la conscription des fortunes au lendemain de la paix.

*
* *

Il ne s'agit pas d'établir un impôt *unique* sur le capital, comme MM. Émile de Girardin, Ernest Menier, Yves Guyot et Gaston Menier l'ont proposé dans notre pays. L'impôt unique est évidemment une formule séduisante, présentant les apparences d'une justesse absolue en théorie, mais qui trouverait difficilement sa place dans la sphère de l'application. Il devrait être très élevé, très lourd, pour permettre de subvenir à toutes les charges publiques, car il se substituerait à tous les impôts, même aux contributions indirectes, qui constituent généralement un fardeau presque insensible en perdant leur caractère individuel. La multiplicité des impôts, appliquée dans tous les États, offre l'avantage d'opérer une meilleure répartition des charges entre tous les contribuables

et de disséminer l'effort collectif. Enfin l'impôt multiple correspond mieux que l'impôt unique à l'extrême variété des phénomènes sociaux et permet d'atteindre la richesse sous ses diverses formes.

Il ne s'agit pas davantage d'établir un impôt *principal* sur le capital, comme il a existé dans l'Antiquité et au Moyen Age, et comme il existe encore aujourd'hui dans les États-Unis de l'Amérique du Nord, ainsi que dans quelques cantons de la Confédération Helvétique. L'impôt principal sur le capital était conforme au développement de l'économie en nature de la Grèce antique et de l'ancienne Rome, ainsi qu'à l'état de richesse de l'Europe médiévale. Il peut encore satisfaire aujourd'hui les besoins locaux des États-Unis, sans d'ailleurs mériter les reproches que lui adressent certains des écrivains financiers les plus éminents de l'Amérique du Nord. Mais, avec le développement et la différenciation du revenu et du capital, qui caractérisent les temps modernes, l'impôt sur le revenu doit être l'impôt direct prédominant dans les budgets d'État bien réglés.

*
* *

Ce que je demande, c'est que l'impôt sur le revenu, qui vient d'être introduit dans notre législation fiscale, soit *complété* par l'impôt sur le capital. Il faut conjuguer ces deux impôts, il faut les coordonner. L'impôt sur le revenu doit être la ressource *principale* de l'État en matière d'impôts directs, et l'impôt sur le capital doit constituer un impôt *complémentaire*. Tel est le système de la Prusse, depuis 1893, et de la Hollande, depuis 1914. Tel est le régime de la plupart des cantons Suisses et de presque tous les États de l'Empire d'Allemagne.

L'impôt sur le revenu atteindrait les revenus de valeur égale, d'une manière identique, sans tenir compte de leur nature, sans faire notamment aucune distinction entre les revenus du travail et les revenus provenant de la richesse acquise. Les divers taux établis par la loi du 31 juillet 1917 seraient remplacés par un *taux unique.*

L'impôt sur le capital serait institué, à côté de l'impôt sur le revenu. Il surimposerait le revenu fondé sur la possession de la fortune. Il frapperait le fait lui-même de la possession de la fortune. Il atteindrait la capacité contributive qui se manifeste dans des recettes ou des avantages qui ne sont pas évaluables en argent et qui ne doivent pas être atteintes par l'impôt sur le revenu.

Examinons rapidement ces fonctions de l'impôt sur le capital (1).

I

Les fonctions de l'impôt complémentaire sur le capital.

1° *L'impôt sur le capital surimposerait le revenu fondé sur la possession de la fortune.*

L'impôt ne doit pas s'attacher exclusivement au montant du revenu, il doit égaliser le mieux possible les sacrifices des contribuables. Or, il y a une différence entre les revenus, suivant qu'ils résultent du travail ou qu'ils proviennent du capital. Le revenu du travail dépend, en effet, de la capacité et de l'occasion de travailler, ainsi que de l'existence et de l'état de santé du travailleur. Le revenu du capital est entièrement indépendant de ces divers facteurs : il bénéficie à l'individu de façon constante et sans effort ; provenant souvent d'une fortune acquise elle-même sans effort, par exemple par héritage, il dure régulièrement même après la mort du bénéficiaire, le dispensant de faire des économies ou de contracter des assurances. L'impôt doit donc tenir compte du caractère « *fondé* » ou « *non fondé* » du revenu et, à montant égal, imposer des sacrifices différents aux contribuables, suivant que leur revenu provient du capital ou du travail.

La France a résolu ce problème, suivant l'exemple de l'Angleterre et de l'Italie, en différenciant l'imposition des « revenus fondés » et celle des « revenus non fondés »,

(1) J'ai publié un premier état de cette étude dans la *Revue politique et parlementaire*, janvier 1917.

dans le cadre exclusif de l'impôt sur le revenu. Mais, avec ce système, on se heurte à de nombreuses difficultés, car il est très malaisé de séparer nettement les revenus du capital et les revenus du travail. Dans quelle catégorie peut-on classer le gain de l'artisan qui travaille avec ses outils, le bénéfice de l'artiste qui joue avec ses instruments ou celui du savant qui se sert de ses collections et de ses livres? Comment peut-on imposer l'actionnaire qui a un rôle particulièrement actif dans les conseils des sociétés et qui tire, par conséquent, un bénéfice supplémentaire de l'exercice de son activité, de son énergie et de sa circonspection?

Il faudrait diviser le revenu, non pas en deux, trois, quatre catégories générales, mais en une multitude de catégories, suivant l'importance relative des deux éléments — le capital et le travail — dans l'obtention du revenu. La simple introduction d'une autre catégorie, celle des *revenus mixtes* du capital et du travail, apporterait à la question une solution simpliste, mais qui serait loin d'être satisfaisante. En effet, s'il existe de grandes différences entre les taux applicables aux différentes catégories de revenus, les revenus du travail seront frappés *trop faiblement* par rapport aux revenus mixtes provenant pour la plus grande partie du travail et les revenus du capital seront frappés d'un taux *trop élevé* par rapport aux revenus mixtes provenant pour la plus grande partie du capital. S'il existe peu de différences entre ces taux, la justice distributive sera lésée, au détriment des revenus du travail.

Il est préférable de ramener à un taux unique les différents taux de l'impôt sur le revenu et d'instituer un impôt sur le capital, à côté de l'impôt sur le revenu, pour atteindre la capacité contributive fondée sur le montant du revenu et accrue par la possession du capital. Tel est le point de départ de la théorie moderne de l'impôt sur le capital.

C'est dans ce sens que l'impôt complémentaire sur la fortune (*Ergänzungssteuer*) a été introduit en Prusse par la loi du 14 juillet 1893. Cette loi avait évidemment pour

but immédiat de couvrir exactement le déficit créé par la renonciation de l'État aux « impôts réels sur les produits »: l'impôt foncier, l'impôt sur la propriété bâtie et l'impôt des professions. Mais son but principal était de faire une distinction entre les revenus provenant du travail et les revenus provenant de la richesse acquise. C'est ce que dit l'exposé des motifs de la loi de 1893, qui justifie dans les termes suivants la superposition de l'impôt sur le capital à l'impôt sur le revenu : « Le revenu provenant du travail est soumis à des conditions auxquelles échappent les autres formes de revenu ; le revenu provenant du travail suppose, en effet, la permanence de l'existence effective de la personne qui travaille et la permanence des capacités de travail de cette personne. Dans ces conditions, il est naturel que cette personne songe à faire des économies, en vue d'assurer l'existence de ses parents ou de ses enfants, dans le cas où elle viendrait à disparaître, ou dans la cas où sa capacité de travailler serait soit diminuée, soit définitivement suspendue. Les personnes qui ont d'autres sources de revenus n'ont pas les mêmes soucis, ou du moins les ont à un degré moindre. Ces dernières personnes peuvent donc prélever sur leurs revenus une part plus considérable pour satisfaire aux exigences de l'impôt (1) ».

*
* *

2° *L'impôt sur le capital frapperait le fait lui-même de la possession de la fortune.*

La base de l'obligation contributive ne réside pas seulement dans le caractère « fondé » du revenu, mais aussi dans le facteur « possession ». La capacité contributive de l'individu qui possède un capital ne peut dès lors être complètement atteinte ni dans le cadre des impôts cédulaires sur les revenus, ni dans celui de l'impôt sur le revenu. Il faut avoir recours à l'impôt sur le capital.

(1) *Denkschrift zu den dem Landtage Vorgelegten Entwürfen der Steuerreformgesetze.* Haus der Abgeordneten. 17 Legislaturperiode. V. Session 1892-1893. N° 8, p. 34.

La possession du capital apparaît alors avec toute son importance au point de vue de la politique fiscale. Elle ne se limite pas à des parties déterminées du capital donnant un produit, comme dans la législation de la Prusse, elle s'étend à toute la puissance économique qu'elle confère aux individus.

Il ne s'agit donc pas d'employer l'impôt sur le capital, uniquement pour surcharger le « revenu fondé », car on négligerait alors le fait économique de la possession du capital pour s'attacher seulement à une intensité d'imposition à l'égard de cette catégorie de revenu. Il s'agit, au contraire, de concevoir un impôt sur le capital fondé sur l'élément « possession » et de le développer, non comme un impôt partiel, mais comme un impôt général sur le capital. La possession du capital n'arrive à sa véritable signification, en politique économique et fiscale, que par cette totalisation de tous les biens possédés par une personne.

*
* *

3° *L'impôt sur le capital compléterait l'imposition souvent défectueuse de l'impôt sur le revenu.* Il frapperait certaines parties du capital que l'impôt sur le revenu ne saurait atteindre, car un contribuable peut faire des acquisitions qui ne donnent aucun rendement et qui, cependant, augmentent son crédit ou sont destinées à son usage et à sa jouissance. L'impôt sur le capital devrait alors : 1° combler les lacunes de l'impôt sur le revenu ; 2° remplir des fonctions que l'impôt sur le revenu ne peut satisfaire que très imparfaitement et en reniant son propre but.

Ces fonctions auxiliaires de *remplacement* et de *complément* de l'impôt sur le capital sont étroitement liées au domaine d'utilisation de l'impôt sur le revenu. Elles méritent d'être examinées, tant au point de vue pratique qu'au point de vue de la politique fiscale.

L'impôt sur le capital a, tout d'abord, pour rôle de frapper, mieux que ne le ferait un impôt sur le revenu

élargi, la *fortune servant à l'usage propre de son propriétaire et ne donnant pas un produit ou revenu évaluable en argent.* Il s'agit, par exemple, des maisons habitées par leurs propriétaires, des parcs, des usines et chantiers non loués. On peut naturellement établir, *par comparaison et appréciation,* un produit ou revenu fictif de ces biens. C'est ainsi qu'on procède, en France, pour les immeubles qui ne sont pas destinés à la location et dont le propriétaire se réserve l'usage : leur revenu brut est représenté par le prix du loyer qu'ils sont susceptibles de rapporter par comparaison avec les propriétés similaires de la région, louées dans des conditions normales (1). L'imposition directe de ces biens au moyen de l'impôt sur le capital est préférable, puisqu'elle évite les difficultés techniques liées à ces comparaisons ou appréciations plus ou moins arbitraires. Il s'agit aussi des meubles meublants, collections artistiques, bibliothèques, objets précieux, yachts, automobiles, écuries de courses, etc., en un mot de la *fortune mobilière et de jouissance.* Certains éléments de cette fortune servent, dans plusieurs législations, d'indices, de signes extérieurs, pour déterminer le revenu total des contribuables (2). On fonde ainsi sur la dépense l'imposition du revenu, ce qui est tout à fait illogique, le revenu n'ayant aucun rapport déterminé avec le train de vie, ni surtout avec tel ou tel élément du train de vie. L'impôt sur le capital permettrait de frapper la capacité contributive attachée à la possession de ces biens et de ne plus recourir à ce détour pour imposer le revenu.

L'impôt sur le capital frappe les *biens qui ne procurent pas de jouissance à leur propriétaire et qui, en outre, ne leur donnent pas de produit ou revenu d'une manière durable,* c'est-à-dire les terrains à bâtir, les valeurs à lots ne portant pas intérêts et les autres valeurs ou titres de même nature qui donnent éventuellement l'espoir d'un bénéfice

(1) Instruction du Ministère des finances du 5 avril 1916, relative à l'application de l'impôt général sur le revenu, § 10, al. 3. Voir Just Haristoy, *L'impôt sur le revenu,* Paris, 2e éd., 1916, p. 159.

(2) En ce sens, Loi autrichienne d'impôt sur le revenu, § 214.

futur (1). Ici encore, l'impôt sur le capital est mieux justifié qu'un impôt basé sur la faculté de produit ou la possibilité de revenu.

L'impôt sur le capital frappe aussi les *biens productifs qui ne donnent pas de produit ou revenu pour un temps assez court ou bien dont le produit ou revenu varie chaque année.* Les lois d'impôt sur le revenu remédient aux difficultés attachées à l'imposition de ce genre de biens en substituant des moyennes, basées sur plusieurs années, au revenu effectif de chaque année, ce qui permet de prélever un impôt sur le revenu pour les années où il n'y a pas eu de revenu ou un impôt sur le revenu calculé sur un revenu considérable pour les années où le revenu est de peu d'importance (2). La coexistence de l'impôt sur le revenu, fondé sur le revenu annuel, effectif, et de l'impôt sur le capital, offre à ce problème une solution équitable.

L'impôt sur le capital frappe enfin les *recettes extraordinaires non périodiques*, telles que les lots, le montant des assurances, les bénéfices provenant de la spéculation mobilière ou immobilière. C'est grâce à une extension injustifiée de l'idée de revenu que certaines législations ou certaines propositions assujettissent diverses de ces recettes à l'impôt sur le revenu (3). L'établissement de l'impôt sur le capital permettrait d'atteindre ces accroissements de la fortune et de fonder l'impôt sur le revenu sur la notion exclusive de périodicité et de régularité.

En ce qui concerne les bénéfices tirés de la spéculation fondée sur l'aliénation de biens, il convient d'ailleurs d'établir ici une distinction. S'il s'agit d'actes isolés — même s'il n'y a pas intention de spéculer, — le bénéfice réalisé constitue aussi peu un revenu que le montant d'un

(1) L'impôt prussien sur la fortune atteint ces biens. Loi du 14 juillet 1893, § 4, al. 1 et 3, § 7.

(2) En ce sens, Loi autrichienne relative à l'impôt sur le revenu, §§ 32 et 33 ; Loi prusienne relative à l'impôt sur le revenu, § 9.

(3) Voir à ce sujet la Loi prussienne d'impôt sur le revenu, § 7 ; la Loi autrichienne d'impôt sur le revenu, § 159 et la Loi russe d'impôt gouvernemental d'impôt sur le revenu, art. 1er, § 3.

héritage ou d'une libéralité, et il y a *création de fortune.* S'il s'agit, au contraire, d'actes répétés, en général de nature commerciale, il faut, pour en apprécier le caractère, s'en rapporter non pas à l'acte isolé de réalisation, mais à l'ensemble des actes accomplis au cours d'une période économique, au résultat final, à la balance des pertes et des gains. Cette balance représente une partie des bénéfices périodiques affectés chaque année à la satisfaction des besoins : il y a donc là *formation de revenu* et non plus de capital, et l'assujettissement à l'impôt sur le revenu est complètement justifié.

Tout ce que je viens de dire des fonctions de complément de l'impôt sur le capital concerne le côté *actif* de la fortune. On peut tenir un raisonnement analogue touchant le côté *passif*, la question des pertes, des détériorations, des amortissements, etc., et montrer que la coopération de l'impôt sur le capital permet de bien résoudre diverses questions à l'égard desquelles l'impôt sur le revenu, à lui seul, reste également impuissant, à moins qu'on n'exagère son rôle.

En principe, la législation de l'impôt sur le revenu admet la déduction de tous les frais liés à l'obtention, à la conservation et à la garantie du revenu, mais certains pays vont plus loin et assimilent à ces dépenses celles qui sont destinées à faire face à la *dépréciation*, naturelle avec le temps, des biens corporels et incorporels. Même imputée sur son revenu courant par le propriétaire des biens en question, cette sorte de frais n'en constitue pas moins, en réalité, une *diminution du montant de la fortune.* Il en va de même des *frais de création ou d'acquisition d'une source de revenu.* Jamais, ils ne devraient figurer dans le cadre de l'impôt sur le revenu.

Assurément, le système des impôts directs personnels doit tenir compte de la dépréciation matérielle des biens et des dépenses en capital entraînées par l'acquisition et la création des sources de revenus, mais la solution du problème est en dehors du domaine de l'impôt sur le

revenu bien compris, et l'impôt sur le capital est l'unique moyen, simple et logique, d'y arriver.

II

L'établissement immédiat de l'impôt annuel sur la possession du capital

Comme on le voit, l'introduction d'un impôt sur le capital dans notre législation est intimement liée à la réforme fiscale par l'impôt sur le revenu. « La coordination de ces deux impôts, ai-je écrit au commencement de l'année 1917, a une grande importance au point de vue de la politique fiscale de la France. Son ajournement n'aurait pas seulement pour résultat d'aggraver la situation budgétaire actuelle, mais elle compromettrait aussi l'avenir financier du pays (1) ».

J'ajouterai aujourd'hui : *L'impôt annuel sur la possession du capital est la base essentielle de la conscription des fortunes. Tant que cet impôt ne sera pas établi et appliqué dans notre pays, on ne pourra pas effectuer un prélèvement non renouvelable sur le capital. Il sera, par conséquent, impossible d'avoir recours, au lendemain de la paix, à la conscription des fortunes, pour résoudre une partie du problème financier d'après-guerre. Un prélèvement sur le capital constituerait un saut dans l'inconnu, s'il n'était pas précédé de l'imposition annuelle du capital. En matière de finances publiques, on ne saurait sans danger se permettre de procéder à une réforme aussi profonde que la conscription des fortunes, sans être assuré complètement du résultat final qu'elle donnera.*

Ces idées méritent d'être précisées.

*
* *

Prélever par l'impôt une partie du capital privé, c'est une formule fiscale. Ce sera, je l'espère, celle de la

(1) Just Haristoy, *L'impôt complémentaire sur le capital. Sa coordination avec l'impôt sur le revenu. Revue politique et parlementaire,* janvier 1917.

majorité du Parlement, lorsqu'il s'agira de liquider les charges financières de la guerre. Mais ce n'est qu'une formule !... Faire la conscripion des fortunes, c'est bien vite dit, mais ce n'est qu'un programme lointain de réalisation !...

Il ne suffit pas d'énoncer cette formule, il faut encore indiquer et faire pénétrer dans les esprits le moyen de l'exécuter. Pour moi, la seule base générale possible à la conscription des fortunes, c'est l'impôt sur la possession du capital.

Tout le monde reconnaîtra que, pour qu'un impôt sur le capital soit supportable, il faut qu'il remplisse au moins les deux conditions suivantes : 1° que son assiette soit aussi exacte que possible ; 2° que le taux de l'imposition soit modéré. Ces deux conditions sont étroitement liées. En effet, si les taux de l'impôt sur le capital sont ressentis d'une façon exagérée par une partie des contribuables, il n'est pas possible d'obtenir une assiette exacte. Or, n'est-il pas évident qu'avec la conscription des fortunes, on procédera à une « décapitalisation » en masse de tous ceux qui possèdent, à une spoliation partielle, qui aura nécessairement sa répercussion sur les situations individuelles, et qu'on arrivera à une assiette d'autant plus inexacte que le taux de cette imposition extraordinaire sera plus élevé?

L'assiette de la conscription des fortunes n'étant pas conforme à la réalité, quelques contribuables seraient imposés suivant leurs facultés, d'autres se trouveraient surimposés, certains seraient, au contraire, favorisés. Le prélèvement sur le capital serait alors considéré comme injuste, et il se produirait un déplacement de la concurrence, une transformation des moyens de production et une évasion des capitaux. Ces répercussions de la conscription des fortunes seraient très graves. Il faut les éviter.

*
* *

Avons-nous, dans notre système d'impôts directs,

une base sur laquelle nous puissions faire reposer la conscription des fortunes ?

Je réponds : Non. La réforme fiscale par l'impôt sur le revenu vient d'être votée, elle n'est pas achevée. La loi du 29 mars 1914 relative à l'impôt foncier et à l'impôt sur les valeurs mobilières, les dispositions de la loi de finances du 15 juillet 1914 concernant l'impôt général sur le revenu et celles de la loi du 31 juillet 1917 relatives aux autres impôts cédulaires sur les revenus ne présentent pas toute l'harmonie désirable. D'abord, elles ne frappent pas le revenu réel des contribuables. Ensuite, elles n'atteignent pas tous les revenus. Puis, autant d'impôts, autant de moyens divers de déterminer la matière imposable et de s'adresser au contribuable. Pas d'unité ! Enfin, l'impôt global ne fonctionne pas normalement. Son assiette n'est pas bien établie, car l'Administration n'est pas en mesure de totaliser les revenus imposables par un « simple rapprochement entre les rôles des diverses taxes ». Cette totalisation administrative, qui était l'idée maîtresse de la grande réforme fiscale, votée par la Chambre des Députés en 1909, constitue le principe vital qui permettra à l'impôt sur le revenu de se développer dans notre pays. En définitive, on peut dire que *nos lois actuelles ne frappent le revenu qu'avec une large approximation*; elles ne sont donc pas suffisantes pour servir de base à l'impôt sur le capital.

Au surplus, en admettant que l'impôt sur le revenu fonctionne régulièrement dans notre pays, serait-il possible d'asseoir l'imposition du capital sur la constatation du revenu, dont le chiffre serait multiplié par un coefficient déterminé?

Cette idée m'a été soumise par un honorable député : « Pour déterminer l'assiette de l'impôt sur le capital, m'a-t-il dit, il suffit de capitaliser le revenu frappé par l'impôt sur le revenu ».

A l'appui de cette thèse, on peut soutenir que le capital est le multiple du revenu et que l'on n'évalue aucune propriété, bâtie ou non bâtie, sans tenir compte

de son rapport annuel, qu'il s'agisse d'une maison, d'un champ, d'une vigne. Il en est de même, peut-on ajouter, des valeurs et des titres mobiliers.

Je repousse ce système. *Capitaliser le revenu*, pour asseoir l'impôt sur le capital, c'est, en réalité, faire reposer sur une base unique : le revenu, l'impôt sur le capital et l'impôt sur le revenu. On arriverait assurément à la simplification de notre système fiscal, en recourant ainsi à un seul mode d'imposition. Mais on aboutirait, en même temps, à une criante injustice. Je ne reviendrai pas ici sur ce que j'ai dit au sujet de la « valeur de produit », comme base d'évaluation des biens soumis à l'impôt sur le capital (1) ; je m'attacherai seulement à démontrer que l'on ne doit pas asseoir l'impôt sur le capital sur la même base que l'impôt sur le revenu.

Des capitaux de même valeur ne se trouvent pas toujours placés dans les mêmes conditions : les uns rapportent un revenu, les autres ne produisent rien ; certains donnent un faible revenu, d'autres rapportent beaucoup.

Ainsi, certains capitaux ne donnent aucun produit : par exemple, des titres mobiliers, susceptibles de hausser à la Bourse et représentant des valeurs de spéculation. Le plus souvent, les maisons de campagne, les châteaux et les parcs constituent des propriétés de luxe sans aucun rapport. Pour ces biens, on ne peut tenir compte du revenu, dans la fixation du capital imposable, car on aboutirait forcément à un résultat négatif.

De même, certains propriétaires cultivent leurs terres en avares imprévoyants et en tirent pendant quelques années tout ce qu'ils peuvent, sans leur rendre en engrais ce qu'ils leur prennent. Ils les épuisent. Comment évaluera-t-on le revenu de ces terres, si les propriétaires vivent sur leurs domaines? C'est bien difficile, peut-être même impossible.

D'autre part, il y a des capitalistes qui placent une partie de leur argent, à faible intérêt, en valeurs d'État

(1) Voir *suprà*, pp. 79 et suiv.

d'autant plus solides qu'elles rapportent moins, tandis que d'autres, disposant d'un capital plus faible, le placent au plus fort intérêt possible, pour se procurer un revenu suffisant. Dans ce cas, capitaliser le revenu, c'est atteindre surtout les porteurs de petits capitaux.

Enfin, il y a des valeurs mobilières qui donnent seulement 3 %, 4 %, 5 %, tandis que des placements dans des entreprises industrielles rapportent 10, 15, 20, 30 % et même davantage. Il serait injuste de capitaliser ces revenus pour imposer les capitaux correspondants, car on aboutirait à des inégalités extraordinaires.

La capitalisation du revenu, réel ou supposé, des biens imposables ne saurait donc servir de base, à la fois, à l'impôt sur le revenu et à la conscription des fortunes. Pour être équitables, l'impôt sur le revenu et l'impôt sur le capital doivent frapper respectivement : l'un, le revenu réel ; l'autre, la valeur intrinsèque de la fortune, c'est-à-dire sa valeur vénale. On ne peut adopter une base unique d'imposition pour l'assiette de ces deux impôts.

*
* *

Lorsqu'on examine, avec un esprit de sage prévoyance, les conditions du prélèvement non renouvelable sur le capital, on est amené à l'opinion qu'il convient d'introduire immédiatement, dans nos lois fiscales, l'impôt annuel sur la possession du capital.

Si l'impôt sur le capital n'existait pas au moment de la conscription des fortunes, le prélèvement sur le capital serait très difficile à opérer. L'application de cet impôt soulève elle-même beaucoup plus de *difficultés* que celle de l'impôt sur le revenu. Elle exige beaucoup plus de travail de la part de l'Administration et elle impose des frais au contribuable, s'il veut faire une déclaration soignée. C'est ainsi qu'on peut expliquer la répugnance de certains États à asseoir l'impôt sur le capital, chaque année, et leur préférence pour des périodes d'assiette beaucoup plus longues. Les rôles restent alors longtemps

invariables. C'est souvent l'avantage de l'Administration et du contribuable ; mais il faut remarquer que ce n'est pas toujours l'intérêt de l'un et de l'autre, car des changements peuvent se produire dans la situation des capitaux imposables, changements qui sont susceptibles d'augmenter ou de diminuer le fardeau de l'impôt.

D'autre part, il serait difficile d'aboutir à une *assiette exacte* de la conscription des fortunes, sans l'institution préalable de l'impôt annuel sur le capital. Il est déjà malaisé d'asseoir exactement cet impôt. Car si la fortune immobilière est visible, la fortune mobilière est facile à dissimuler. En cette matière, il faut la plus grande prudence de la part de l'État. Le capital sous forme de valeurs mobilières au porteur peut être remis de la main à la main, par donation entre vifs, et être soustrait à l'impôt de différentes manières. Il en résulte des fraudes dans les déclarations des contribuables. Ces fraudes existent dans tous les pays où le capital est frappé d'une façon excessive ; elles ne manqueraient pas de se produire en France, avec la conscription des fortunes. Le capital immobilier, au contraire, qui est attaché au sol, quand il n'est pas le sol lui-même, ne peut pas fuir et échapper à l'imposition. C'est ce qui explique pourquoi les législateurs l'ont souvent imposé avec tant de rigueur.

Le meilleur moyen d'atteindre les capitaux imposables, avec la conscription des fortunes, est d'établir, dès maintenant, l'impôt annuel sur la possession du capital. *Tous les éléments de la conscription des fortunes seront ainsi groupés dans les déclarations annuelles des contribuables, qui fourniront la base même du prélèvement sur le capital.* En établissant cet impôt, il faudra obliger le contribuable à déclarer, chaque année, toute sa fortune imposable. En édictant les pénalités, le législateur devra mettre sur le même pied celui qui s'est laissé taxer au-dessous de la réalité et celui qui a fait une déclaration inexacte ; il devra, en outre, consacrer ce principe que le fait seul de n'avoir pas payé un impôt suffisant constitue en lui-même une contravention motivant l'application d'une amende,

sans qu'il s'y ait lieu de rechercher il y a eu intention de frauder.

Avec ces obligations et ces sanctions, l'Administration pourra compter sur des déclarations exactes. Elle se mettra en accord aussi complet que possible avec les contribuables. C'est seulement ainsi qu'elle pourra imposer exactement le capital et préparer sérieusement la conscription des fortunes. Dans les communautés démocratiques, la coopération des gouvernements et des gouvernés n'est pas impossible. Mais c'est aussi dans ces communautés que le courant se forme et se développe en faveur d'une forte imposition de ceux qui possèdent, c'est-à-dire de la minorité des contribuables, au moyen de taux extrêmement progressifs. Et il résulte souvent de cette prédominance de la progression une corruption de la morale fiscale, comme le prouvent certaines expériences de divers cantons suisses.

L'attention doit être également appelée ici sur un autre point relatif à l'impôt sur le capital, comme à tout impôt basé sur la déclaration et impliquant la confiance des contribuables. Si l'on demande aux individus de révéler leurs affaires d'argent les plus intimes aux organes de l'imposition, la composition de ces organes doit exclure toute prédominance de parti et toute prépondérance d'intérêts. En outre, il faut accorder aux contribuables une protection sérieuse contre des pratiques arbitraires et importunes, tout en leur garantissant un droit de recours devant une autorité fiscale supérieure. Enfin, pour gagner la confiance générale, il faut garder le secret le plus strict, en ce qui concerne les déclarations et les évaluations : les organes de l'imposition doivent avoir toute la discrétion nécessaire ; les registres et les rôles de l'impôt ne doivent pas être mis à la disposition des tiers.

Pour toutes ces raisons, l'établissement *immédiat* de l'impôt annuel sur la possession du capital s'impose, si l'on veut procéder à la conscription des fortunes, *au lendemain de la paix.*

Comme je l'ai indiqué, cet impôt sur le capital surimpo-

sera le revenu fondé sur la possession de la fortune ; il frappera le fait lui-même de la possession de la fortune et il atteindra la capacité contributive qui se manifeste dans des recettes ou des avantages qui ne sont pas évaluables en argent et qui ne doivent pas être atteints par l'impôt sur le revenu. *Introduit dans notre législation fiscale, l'impôt sur le capital complétera l'impôt sur le revenu, alors qu'avec la conscription des fortunes, le capital sera la base principale de la conscription et que le revenu interviendra seulement à titre auxiliaire.*

Mais, tout en complétant l'impôt sur le revenu, l'impôt sur le capital jouera un rôle important. Il sera en même temps un impôt *général*, frappant la possession du capital, c'est-à-dire l'ensemble des biens matériels possédés par une personne et qui forment la base de la puissance économique et de la situation sociale de son possesseur. Ainsi établi, l'impôt sur le capital permettra à l'Administration de faire le *cadastre des fortunes privées*, de décomposer les capitaux des particuliers en les classant par catégories selon leur nature et leur situation et d'opérer, au lendemain de la paix, le prélèvement non renouvelable sur l'ensemble du capital privé. C'est, à mon sens, le seul moyen de procéder, utilement et équitablement, à la conscription des fortunes.

Avec la base de l'imposition annuelle du capital, la matière imposable sera, sinon évaluée avec exactitude, du moins bien définie et bien déterminée ; l'assiette du prélèvement sur le capital ne sera pas fantaisiste, elle sera sérieuse et aussi précise que possible ; le prélèvement sera réparti avec justice et, dès lors, il ne suscitera pas de nombreuses plaintes. Le travail de l'Administration de l'Enregistrement et de l'Administration des Contributions directes sera *coordonné* de telle manière que les fraudes deviendront, sinon impossibles, du moins très difficiles et, partant, très rares. L'évasion fiscale pourra d'ailleurs être prévenue ou réprimée pendant la vie du contribuable ou à l'ouverture de sa succession. Ici l'*inventaire post mortem* interviendra utilement.

J'ajoute que l'évasion des capitaux ou, plutôt, leur exportation dans un but de fraude fiscale est beaucoup plus difficile en temps de guerre qu'en temps de paix, en raison, particulièrement, de l'institution du *contrôle postal.* Il y a là, à mon avis, une raison indiscutable en faveur de l'adoption, dans le plus bref délai, des mesures préparatoires de l'impôt annuel sur le capital, car l'on ne retrouvera pas de longtemps une aussi belle occasion de dresser un cadastre exact des fortunes.

L'impôt annuel sur la possession du capital ne serait donc que la *préface de la conscription des fortunes.* Aussi est-il inutile d'établir cet impôt avec un esprit de fiscalité à outrance. Tout en le coordonnant, suivant ma conception, avec l'impôt général sur le revenu, on peut l'instituer comme *impôt de statistique.* Car il s'agit moins de procurer de nouvelles ressources au Trésor que de répartir plus équitablement la charge qui pèsera sur les contribuables, au lendemain de la paix, lorsqu'aura sonné l'heure de la troisième mobilisation, l'heure de la conscription des fortunes.

Dans le programme financier que je propose, je place donc, en première ligne : l'impôt annuel sur la possession du capital, établi sur des bases sérieuses et logiques ; puis, en seconde ligne : la conscription des fortunes.

* * *

Ces projets réclameront une *préparation législative d'assez longue durée.*

L'impôt sur le capital n'a pour ainsi dire pas été traité, en France, depuis MM. Menier et Yves Guyot. Les arguments que ces auteurs ont développés ne sont au courant ni des théories, ni des pratiques fiscales actuelles. Et l'on chercherait vainement, dans les traités de science des finances que comprend notre littérature, une étude suffisante des théories émises en Allemagne, en Hollande, en Suisse et aux États-Unis, en ce qui concerne l'impôt sur le capital,

ainsi qu'un exposé de la législation des différents États qui possèdent cet impôt.

Étudiant l'impôt sur le capital, depuis 1913, pour mon compte personnel, j'ai pu apprécier l'insuffisance de notre littérature et même celle de notre documentation sur ce sujet. Sans avoir la prétention de combler cette lacune, je prépare une étude approfondie de l'impôt sur le capital. Étude difficile, car elle comporte la double obligation de pénétrer intimement dans le détail des théories des écrivains financiers étrangers et d'attacher une grande importance à la législation fiscale, touffue et mouvante, que les Parlements des grands États ont multipliée en ces dernières années, même depuis la déclaration de guerre. J'espère cependant arriver à réunir les éléments du problème de l'imposition du capital et de la conscription des fortunes et pouvoir proposer une solution mûrie et appuyée sur des données aussi exactes que possible.

Les projets de loi et les propositions dues à l'initiative parlementaire, qui ont essayé d'introduire l'impôt sur le capital dans notre système d'impôts directs, ne résistent pas à un examen sérieux. Ces projets et ces propositions rappellent les nombreuses propositions relatives à l'impôt sur le revenu, qui ont été faites, dans notre pays, pendant plus de quarante ans, soit avec l'intention de ne pas aboutir à une réforme fiscale, soit avec la certitude qu'elles n'étaient pas applicables. Les propositions de MM. Menier (1876), Bisseuil (1882), Planteau (1888), Chavoix (1888), Lockroy-de Mahy-Linard (1890), Leconte (1890 et 1893), Maujan (1890 et 1904), Roze (1899), Gaston Menier (1899), ne sont pas soutenables aujourd'hui. Le projet, déposé par M. Caillaux, le 15 janvier 1914, est certainement le meilleur qui ait été conçu et élaboré. Il avait le mérite de réaliser la discrimination nécessaire entre les revenus du travail et ceux de la richesse acquise, par le jeu de l'impôt sur le capital. Mais il ne demandait pas à cet impôt de remplir les fonctions de complément et de remplacement, qui lui sont assignées dans un système fiscal bien organisé. Il avait surtout le grave défaut de recourir,

pour la détermination de la valeur des biens imposables, aux règles usitées en matière de droits de succession, au lieu de consacrer le principe de la valeur vénale, tant dans notre législation successorale que pour asseoir l'impôt sur le capital. D'ailleurs, quand on examine en détail le projet de M. Caillaux, on se rend compte qu'il a été élaboré *hâtivement*, pour donner satisfaction à une partie de l'opinion parlementaire, qui réclamait la surimposition de la richesse acquise. Ce projet ne saurait fournir aujourd'hui une base sérieuse à l'examen du problème de la conscription des fortunes. Mais certaines de ses dispositions doivent être retenues, de même que la proposition, présentée par M. Magniaudé en 1916, mérite d'être prise en considération.

Un nouveau projet doit être élaboré par l'Administration des finances et discuté par le Parlement. La loi qui sortira des délibérations du Gouvernement et des Chambres ne nous mettra sans doute pas à l'abri de toute surprise : il se peut qu'à un moment donné, telle prévision ne soit pas suivie du résultat attendu. Mais, tout en comprenant cette incertitude, j'estime qu'il est du devoir du législateur d'intervenir directement, sans distinction de partis et de groupements politiques, et de collaborer avec le Gouvernement, afin de donner à ce dernier la force et l'autorité nécessaires pour mener à bien la conscription des fortunes.

Une législation aussi compliquée, aussi touffue, aussi hérissée de difficultés de rédaction, ne peut être préparée, discutée par les Chambres et mise en application en quelques mois. Et, pour aller plus vite, le législateur ne peut pas proposer de laisser fixer par un décret les mesures relatives à l'application de la loi. C'est là un expédient, qui a pu être employé dans certaines circonstances, mais auquel le Parlement ne saurait recourir pour l'impôt sur le capital. Je le dis nettement : la loi relative à cet impôt et à la conscription des fortunes ne peut pas et ne doit pas être *bâclée*.

III

La tâche du législateur.

Le moment n'est-il pas venu, pour le Gouvernement et le Parlement, de rompre enfin le silence sur le problème financier d'après-guerre, qui intéresse le pays tout entier? N'est-ce pas, dans tous les cas, le moment d'examiner quelle est la forme la meilleure à donner aux sacrifices que la liquidation des dépenses de la guerre imposera aux classes possédantes?

Ne faut-il pas rechercher, dès maintenant, dans quelles conditions on pourrait le plus efficacement utiliser le généreux élan de la nation après la victoire de la France? N'est-ce pas le moment de se demander si l'on n'a pas été trop prompt à renoncer à établir pendant la guerre l'impôt annuel sur la possession du capital, impôt qui pourrait servir de base au prélèvement non renouvelable sur le capital que je préconise?

L'heure propice aura sonné lors de la victoire de la France et de ses alliés ; allons-nous la laisser échapper? Tous ceux qui possèdent et, peut-être même toutes les classes sociales, se déclareront prêts, à ce moment-là, à accepter les sacrifices les plus lourds, pour rétablir le crédit public, le crédit de la Banque de France et le crédit général. Ne saura-t-on pas les prendre au mot?

*
* *

Attendra-t-on la fin de la guerre, ce moment suprême, pour préparer les solutions fiscales définitives et les vastes combinaisons financières qui seront alors indispensables?

Je ne le pense pas.

Il serait téméraire de se désintéresser du problème financier d'après-guerre et de s'imaginer qu'on pourra

improviser des milliards, après la fin de la guerre, parce que nous avons le génie de l'improvisation.

Il serait peut-être téméraire de s'abandonner au mouvement d'opinion favorable à la conscription des fortunes. Mais il serait plus téméraire encore de n'en pas tenir compte suffisamment et de ne pas chercher à le seconder, à le faire aboutir résolument, s'il est utile et efficace, ou, au contraire, à l'éclairer et à le diriger, s'il s'égare.

C'est un devoir, un devoir rigoureux pour le Gouvernement et le Parlement, d'indiquer au pays, ou tout au moins d'étudier les procédés pratiques sur lesquels on compte pour se procurer les milliards dont on aura besoin pour liquider les charges financières de la guerre.

*
* *

Certes, je reconnais qu'il est presque impossible d'aborder les solutions définitives du problème financier d'après-guerre, sans provoquer certaines oppositions, voire même certaines agitations, considérables ou légères. Mais je pense que ce problème, qui est déjà si compliqué, s'aggraverait encore, si on ne l'envisageait pas dès maintenant, et que nous serions exposés à des périls dont il est impossible de mesurer la portée, s'il n'était pas résolu avant la fin de la guerre. Il faut d'abord l'examiner, puis se prononcer courageusement et franchement.

Telle est la tâche du législateur.

CHAPITRE VII

La conscription des fortunes à l'étranger

Le principe de la conscription des fortunes a déjà reçu des adhésions importantes en Angleterre, en Allemagne et en Autriche-Hongrie.

L'Angleterre étant essentiellement la patrie des doctrines libérales et des institutions réfléchies, l'Allemagne étant plus spécialement le pays de la méthode, et les conflits de nationalités rendant difficiles des réformes fiscales de cette nature en Autriche-Hongrie, les idées émises dans ces trois nations sont à considérer.

*
* *

En *Angleterre*, Mr. Bonar Law, Chancelier de l'Échiquier, a fait, le 7 novembre 1917, les déclarations suivantes à une délégation du comité parlementaire du Congrès des Trade-Unions de Manchester, au sujet d'un prélèvement à effectuer sur les capitaux pour faire face aux dépenses de la guerre (1) :

« Jusqu'à présent, je n'ai pas encore eu sous les yeux une proposition pratique pour obtenir les fonds nécessaires par des prélèvements effectués sur les capitaux. Mon opinion personnelle est qu'il n'est pas possible de le faire actuellement.

« En 1913 et 1914, les impôts indirects représentaient 42 % du total des impôts, et les impôts directs 58 %. En ce moment, les impôts indirects représentent 18 % et les impôts directs 82 %.

« Les dépenses de guerre ont été payées en plus grande partie par ceux qui disposaient de ressources.

(1) *Le Temps* du 28 décembre 1917.

« Les conditions politiques qui prévaudront dans notre pays après la guerre, seront telles que les impôts n'atteindront pas les travailleurs, tant qu'il y aura le moyen de faire payer les classes fortunées. Je pense cependant que de quelque manière que l'on envisage la chose, l'ensemble des impôts représentés par la dette nationale impliquera une lourde charge pour l'industrie. *Tout se ramène à savoir s'il est plus expédient d'opérer un prélèvement général sur le capital et de réduire la dette nationale autant que possible, ou bien s'il est préférable de voir cette dette subsister pendant cinquante ans et entraîner des impôts croissants.*

« Mon impression personnelle est qu'*il vaut mieux pour le pays et les classes fortunées qu'il y ait un prélèvement sur le capital*, mais je suis convaincu que cela ne peut pas se faire pendant la guerre et que si l'on tâche de le faire maintenant, non seulement on n'obtiendra pas les fonds, mais on risque de s'en trouver à court ».

Ainsi, Mr. Bonar Law, Chancelier de l'Échiquier, croit qu'il est préférable d'opérer un prélèvement général sur le capital que d'avoir recours à des impositions croissantes pendant cinquante ans, pour réduire le plus possible la dette nationale. Il estime que cette solution est la plus favorable aux classes riches et au pays. Son opinion mérite d'autant plus d'être retenue que Mr. Bonar Law n'est ni un socialiste, ni un révolutionnaire ; il est l'un des anciens leaders du parti conservateur anglais.

L'idée de la conscription des fortunes, ainsi émise par Mr. Bonar Law, a été discutée dans la presse anglaise. Certains journaux l'ont défendue, d'autres l'ont repoussée.

Le *Daily Graphic* a protesté énergiquement : « Mr. Bonar Law, a-t-il écrit, a encouragé l'idée de la conscription du capital, en déclarant à une délégation de socialistes qu'il préférait une levée de capitaux à l'élévation et à la généralisation de l'impôt sur le revenu. Il semble incapable de se rendre compte qu'*une levée de capitaux se résoudrait en pratique par un impôt sur le revenu d'une forme nouvelle, qui exempterait entièrement une grande*

partie des gens les plus aptes à payer, tandis que d'autres seraient cruellement atteints. D'autre part, il n'a pas su découvrir que ce plan a été élaboré, non pas dans le but d'aider à subvenir aux dépenses de guerre, mais *pour se rapprocher de l'idéal des socialistes qui est de remettre tous les capitaux de la nation entre les mains de l'Etat.* L'affaire est grave et le Cabinet de guerre devrait agir sans délai. La conscription du capital serait, en d'autres termes, la *répudiation partielle de notre dette nationale.* Si Mr. Bonar Law ne peut sortir du piège où il a été attiré par ses amis socialistes, il ferait bien de céder sa place au Trésor à quelqu'un qui ait une meilleure conception des principes de la bonne finance (1) ».

Le *Morning Post* a également combattu l'idée de la conscription des fortunes : « Le discours de Mr. Bonar Law, a-t-il écrit, n'a pas une signification très claire. *Les souscripteurs aux emprunts de guerre peuvent croire que le gouvernement a l'intention de confisquer une partie de l'emprunt après la guerre.* Nous ne pensons pas un seul instant que le Gouvernement ait une telle idée, mais il est très regrettable que Mr. Bonar Law ait donné prise à un tel soupçon. Probablement, Mr. Bonar Law pensait à un projet suivant lequel ceux qui paient l'*income-tax* auraient le choix de payer leur quote-part en un ou deux versements de capital. Mr. Bonar Law veut mettre toute la charge sur « *le capital qui existe en ce moment* ». S'il avait cru en ses propres principes, il aurait proposé un meilleur plan, c'est-à-dire d'augmenter le capital qui peut être imposé en développant la production. Nous avons les plus grands domaines inexploités du monde, et, par la conquête des colonies allemandes, autant que par la conquête de la Mésopotamie, nous avons largement ajouté à la richesse virtuelle de ces terres (2) ».

Enfin, des lecteurs de l'*Economist* ont adressé des lettres ouvertes à ce journal, pour faire connaître leur

(1) *Daily Graphic*, 19 décembre 1917.
(2) *Morning Post*, 27 décembre 1917.

manière de voir sur la conscription des fortunes. Deux de ces lettres méritent d'être signalées.

Un lecteur, signant *Pro Patria*, a écrit ceci :

« Nous pouvons admettre que le montant des capitaux auxquels le principe de la conscription est susceptible d'être appliqué sera de £ 20 milliards, c'est-à-dire que, pour rembourser la dette de guerre, il faudra un prélèvement de 20 %.

« Si la dette de guerre doit subsister, il faudra faire face aux intérêts annuels directement ou indirectement, en s'adressant aux éléments de production et de distribution. Son influence s'exercera dans trois directions : 1° prix plus élevés des objets de consommation ; 2° niveau plus bas des salaires ; 3° moindre rémunération du capital.

« Les deux premiers effets, en s'exerçant pendant une période indéfinie, pèseront très lourdement sur les salariés et les gens ayant des revenus fixes ; ce seront des causes fertiles de troubles et de mécontentement, des sources constantes d'irritation entre le capital et le travail, nécessitant de fréquentes interventions du Gouvernement et très probablement la suspension, par ce dernier, grâce à des moyens artificiels, comme à présent, des lois économiques. Bien que cette action soit inévitable, en temps de guerre, on ne saurait prétendre qu'elle serait bonne pour la collectivité, en temps de paix.

« Le troisième effet équivaut manifestement à une dépréciation du capital. Il est probable que la reconstruction d'après-guerre donnera des occasions abondantes d'emplois très avantageux du capital. Mais la reconstruction ne se poursuivra pas toujours, et quand elle approchera de sa fin, les capitaux ainsi utilisés pourront souffrir, et la situation tendra alors à devenir difficile.

« Si les capitalistes voulaient admettre qu'il serait peu sage et même presque impossible de maintenir la valeur nominale fictive actuelle du capital et consentaient à ce qu'elle fût ramenée à une valeur plus rapprochée de la normale, et si les travailleurs voulaient bien reconnaître que la valeur vraie des salaires n'est pas leur valeur

calculée en or, mais leur pouvoir d'achat, nous aurions alors : 1° des *prix moins élevés des objets de consommation* et, par conséquent, une hausse du niveau du confort de la communauté ; 2° des *salaires moins élevés*, mais avec un pouvoir d'achat accru et, par suite, une demande plus considérable d'objets de consommation, moins de chômage et de sujets d'inquiétude ; 3° une *rémunération plus élevée du capital*, qui, tout au moins, en ce qui concerne le capital employé pour donner satisfaction aux besoins légitimes de la communauté, tendrait à déterminer la valeur vraie de ce capital et pourrait très bien compenser la perte subie du fait du prélèvement général sur les capitaux...

« Qu'il soit bien compris que cette conscription approche et que l'*on obéira, promptement et avec empressement, aux demandes financières légitimes du Gouvernement* ; il est tout au moins certain que la nation qui arrivera le plus vite à écarter de ses épaules le lourd fardeau résultant de la guerre sera celle qui apparaîtra sur les marchés du monde et y capturera le commerce, qui épargnera, prospérera et vivra dans le contentement (1) ».

Un autre lecteur de l'*Economist* se déclare partisan du prélèvement sur le capital (2), quoiqu'il vive entièrement au moyen de revenus « fondés ». Il écrit ceci :

« Le meilleur moyen de couvrir les intérêts de notre énorme dette de guerre consiste à recourir à un impôt sur le revenu remanié, pesant surtout sur les revenus non gagnés ; je suppose que tel est votre avis. *Si les intérêts des emprunts de guerre sont payés au moyen de prélèvements sur les capitaux investis, l'effet sur les détenteurs de capitaux sera exactement le même que si nous faisions une fois pour toutes un prélèvement sur le capital investi lui-même et si nous supprimions complètement la dette de guerre avec le produit ainsi réalisé.* S'il en est ainsi, quels avantages peut-on réclamer d'un prélèvement sur le capital?

« A mon avis, il y en a trois principaux. En premier

(1) *The Economist*, 24 novembre 1917.

(2) Avec certaines réserves que j'examinerai dans un prochain travail.

lieu, l'incidence d'un prélèvement sur le capital est tout au moins immédiatement fixée. Si les intérêts futurs de la dette doivent être payés grâce aux futurs impôts, il est certain qu'un très gros effort sera fait, sous forme de versements importants, non pas en une seule fois, mais à diverses reprises, pour que le service de la dette publique soit assuré de moins en moins au moyen de l'impôt sur le revenu et de plus en plus au moyen de la production, du commerce et de la consommation. L'avantage qui doit résulter de la solution définitive de la question, au lieu d'une prolongation de la lutte entre le capital et le travail pendant une génération, mérite en tout cas d'appeler l'attention la plus sérieuse sur la proposition dont il s'agit.

« On allègue un autre avantage : on satisferait ainsi dans une certaine mesure ces capitalistes que tourmente la manière dont leur richesse s'accroît, pour ainsi dire, en dépit d'eux-mêmes, à un moment où ils sentent que tous les sacrifices qu'ils pourraient faire sont pourtant inexistants par rapport à ceux que l'on exige de millions de leurs compatriotes. Enfin ce prélèvement contribuerait à apaiser le ressentiment, répandu et profond, autant que raisonnable, de ceux qui n'ayant pas l'occasion de participer à l'accroissement des capitaux dont profitent de nombreux individus, prévoient qu'eux-mêmes seront peut-être imposés pour payer à l'avenir les intérêts de ces capitaux. Il se peut fort bien que le prélèvement sur les capitaux apparaisse un jour comme la seule *via media* entre la répudiation et la révolution (1) ».

De son côté, le *Labour Party* a rejeté le prélèvement sur le capital, en tant que « méthode financière de guerre », mais il l'a considérée comme « *susceptible d'aider, après la signature de la paix, à la rédemption de la dette de guerre* (2) ».

L'idée de la conscription des fortunes a rencontré, en général, une vive opposition en Angleterre. C'est en

(1) *The Economist*, 29 décembre 1917.
(2) *L'Europe nouvelle*, 26 janvier 1918.

raison de cette opposition que Mr. Bonar Law a déclaré, en réponse à une question qui lui était posée à la Chambre des Communes, que le Gouvernement n'avait aucune intention d'imposer le capital (1). Cette déclaration ne diminue aucunement la valeur et la portée des premières déclarations de Mr. Bonar Law, car c'est un prélèvement d'après-guerre que le Chancelier de l'Échiquier a envisagé pour liquider la dette de guerre et non un prélèvement immédiat en vue de se procurer des ressources pour continuer la guerre.

*
* *

En *Allemagne*, M. le Député Stresemann, qui est l'un des hommes politiques les plus au courant de la vie économique allemande et des idées en faveur dans le monde patronal de son pays, a déclaré nettement, à Hanovre, en janvier 1917, qu'il était *nécessaire d'amortir, sans tarder, une partie de la dette impériale, au moyen d'impôts considérables sur la fortune s'élevant du quart au tiers de la propriété* (2).

Récemment, M. le Professeur Jastrow, de l'Université de Berlin, s'est déclaré résolument acquis à l'idée d'un « *sacrifice des fortunes* ». Il a présenté une argumentation pénétrante en faveur de ce sacrifice et a recherché les divers éléments de la fortune nationale jusque dans les angles les plus obscurs et jusqu'aux sommes les plus faibles. L'exposé de son système est contenu dans une brochure qui porte ce titre saisissant : « *Biens et sang pour la Patrie* » (3). M. le Professeur Jastrow est l'auteur qui a contribué le plus à vulgariser, en Allemagne, la notion du sacrifice des fortunes ; c'est lui qui l'a véritablement fait connaître au public et qui a forcé tout le monde à la discuter.

De son côté, M. le Député Gothein a montré que la

(1) *Le Temps*, 18 janvier 1918.
(2) *Frankfurter Zeitung*, 7 déce17. mbre 19
(3) *Ibid.*

situation financière de l'Allemagne serait très difficile, au lendemain de la paix, et qu'il vaudrait mieux confisquer une partie des fortunes privées que de traîner pendant de longues années le poids formidable de la dette de guerre : « Nos dépenses de guerre, a-t-il dit, sont très élevées. Le chiffre des pensions qu'il faudra payer grossit chaque jour. Le renchérissement du coût de la vie oblige à accorder des suppléments de traitements aux fonctionnaires. Nos emprunts ont réussi, mais il faudra en payer les intérêts. Notre capacité de production va être affaiblie : nous aurons tant de morts et tant de mutilés dont la capacité sera réduite ! L'Amérique, l'Espagne et le Japon auront sur nous une grande avance. *Ne vaudrait-il pas mieux, pour subvenir aux charges qui nous incomberont, confisquer d'un seul coup une partie des fortunes privées,* dans une proportion allant de 5 % pour les fortunes supérieures à 1.000 marks, à 25 % pour les grosses fortunes? On se procurerait ainsi 45 milliards de marks (1) ».

M. Liefmann a accepté également l'idée d'une confiscation partielle des fortunes : « La façon dont nous supportons une charge de 60 milliards de marks est, a-t-il dit, la preuve de notre force économique ; mais, pour payer les intérêts, il nous faudra au moins 3 à 4 milliards par an. Peut-être sera-t-il nécessaire de *frapper les fortunes d'une taxe de* 20 %. La fortune de l'Allemagne étant d'au moins 300 milliards de marks, ce sera supportable (2) ».

M. le Professeur Jaffé, de l'Université de Heidelberg, a fait, en 1917, plusieurs conférences sur la situation financière de l'Allemagne. Il a aussi publié deux études sur les moyens financiers auxquels l'Empire Allemand pourra recourir pour liquider les charges de la guerre. Dans ses études et ses conférences, M. le Professeur Jaffé a estimé que le « *coût de la guerre* » et les frais de « *reconstitution* » s'élèveraient à un total allant de 100 à 120 milliards

(1) *Hilfe*, 25, I, p. 54.
(2) *Berliner Lokal-Anzeiger*, 14 avril 1917.

de marks. Afin de ne pas faire subir aux générations futures le poids de cette énorme charge, il a proposé d'*amortir immédiatement le tiers environ* du chiffre approximatif auquel il l'a évaluée, soit 35 à 40 milliards de marks. Et, pour trouver, tout de suite, une somme aussi importante, il a préconisé la *confiscation des fortunes privées*, dans une proportion allant jusqu'à 20 % environ (1).

Récemment, M. le Professeur Eulenbourg, d'Aix-la-Chapelle, a envisagé la question de savoir si l'on ne pourrait pas se débarrasser d'une partie importante de la dette de guerre, en ayant recours à une contribution extraordinaire non renouvelable sur l'ensemble de la fortune (2). « On a proposé, a-t-il dit, de frapper la fortune nationale, qui s'élève à 360 milliards de marks, d'un impôt sur la fortune qui prélèverait environ 45 milliards de marks, c'est-à-dire le huitième de toute la fortune du pays, ou le cinquième seulement, si l'on ne tient compte que de la fortune productive, dont on estime la valeur à 225 milliards de marks. Ainsi, nous nous débarrasserions de près de la moitié de nos dettes et, par conséquent, nous réduirions d'une façon considérable la charge annuelle des intérêts que nous avons à payer. *La confiscation de la fortune, dans la proportion de un quart à un cinquième de la « possession », paraît être le moyen le plus simple d'éteindre nos dettes et d'édifier, avec une force accrue, l'économie nationale* ».

L'idée d'un prélèvement sur les fortunes privées a certainement pénétré dans les masses et le grand public de l'Empire Allemand. Nous en trouvons la preuve dans l'extrait qui suit de la *Frankfurter Zeitung* :

« La guerre ne durait pas encore depuis très longtemps, quand l'idée fit son apparition d'amortir d'un seul coup, après la conclusion de la paix, la totalité des emprunts ou tout au moins leur plus grande partie au moyen d'un

(1) *Europäische Staats-und Wirtschaftszeitung*, 1917, nos 15 et 17 ; *Kreuzzeitung*, 12 août 1917.

(2) Franz Eulenburg, *Unsere Finanzwirtschaft nach dem Kriege. I. Einkommensteuer und Vermögensabgabe. Deutsche Steuer-Zeitung*, janvier 1918, p. 199.

sacrifice non renouvelable de la *fortune* des possédants. Toutes sortes de raisons parlaient et parlent en faveur de cette mesure : *le point de vue politique*, à savoir que, pour rétablir la puissance financière et le crédit de l'État, il serait plus important de se débarrasser d'une grande partie de la dette de guerre que de recourir à n'importe quelle autre mesure ; — *le facteur économique*, à savoir que cette réduction non renouvelable donnerait à tous les intéressés l'impulsion maximum pour rétablir le capital perdu au moyen d'un travail acharné et d'un esprit d'épargne accru ; — et, enfin, cette *conviction politico-sociale*, à savoir que notre pays s'exposerait à un appauvrissement énorme s'il fallait couvrir les frais d'amortissement et les intérêts d'une dette de cent milliards au moyen des intérêts courants des grandes masses et si une part très importante de la charge n'était pas mise sur les épaules des possédants. — L'obligation militaire générale de tous les gens aptes à servir se complète ainsi par une obligation contributive également générale des possédants, et si notre époque n'était pas imbue d'idées purement capitalistes, telles que cette guerre les a mises en lumière de façon honteuse, les possédants comprendraient naturellement que ce sacrifice financier, dans le cas le plus favorable, leur demande une prestation infiniment moindre que le sacrifice incessant et quotidien de toute la nation. Aussi, n'est-ce pas du tout du seul point de vue du déshérité que l'on se place quand, dans le cas d'une guerre qui ébranle toute l'économie nationale et politique, on considère un sacrifice important de la fortune comme un *simple devoir de convenance de la propriété.* Un sentiment sincère doit fixer cette conception dans le cœur des possédants eux-mêmes. Et, en fait, on peut, malgré toutes les confusions d'idées, la trouver dans une grande partie des couches possédantes de l'Allemagne... Les représentants des opinions socialistes et capitalistes se sont ici trouvés d'accord sur le principe. Un devoir important et riche en perspectives s'offre donc à un Secrétaire du Trésor, qui ne veut pas laisser la réforme

fiscale en marche dégénérer en une chasse sauvage à des milliards raflés de façon irréfléchie (1) ».

*
* *

En *Autriche*, M. Moriz Dub, de Vienne, a préconisé un prélèvement sur le capital, pour liquider, après la paix, une partie des dettes de guerre.

Dans un livre récent (2), cet auteur expose que la dette de guerre de l'Autriche s'élève à 50 milliards de couronnes, et celle de la Hongrie à 25 milliards. Il évalue, d'autre part, à 128 milliards, la fortune nationale des deux États de la Double Monarchie.

Pour faire face aux charges budgétaires créées par la guerre, M. Moriz Dub propose à l'Autriche d'établir un *impôt sur la fortune*, comme l'a fait la Hongrie, au début de l'année 1916. Mais il fait remarquer que cet impôt ne donnera pas de ressources suffisantes pour liquider, au lendemain de la paix, une partie des dettes de guerre. Aussi, préconise-t-il un *prélèvement sur le capital, au moyen d'un impôt extraordinaire sur les fortunes privées.* « Si cet impôt est établi sérieusement, dit-il, s'il frappe uniformément l'ensemble du capital, il pourra produire largement de 10 à 15 milliards de couronnes et permettre d'*amortir d'un seul coup une part très importante des dettes créées par la guerre* ».

*
* *

Le fait que des représentants autorisés de trois grandes nations de l'Europe ont indiqué le « prélèvement sur le capital », comme une solution *possible* et *favorable* du problème financier d'après-guerre, montre que la « conscription des fortunes » et l' « imposition du capital » sont des instruments de politique fiscale à ne pas négliger.

(1) *Frankfurter Zeitung*, 7 décembre 1917.

(2) Moriz Dub, *Oesterreichs-Ungarns Volkswirtschaft im Weltkriege*, Stuttgart, 1917.

CHAPITRE VIII

La conscription des fortunes et le socialisme

L'idée de la conscription des fortunes n'est pas une idée socialiste.

L'impôt sur le capital, qui doit nécessairement servir de base à cette conscription, n'a pas une assez grande portée pour faire partie du programme socialiste. Il n'apportera aucune modification profonde à la production, à la circulation et à la distribution des richesses. Il ne corrigera pas les inégalités sociales. Il n'établira ni la « propriété collective », ni même la « nationalisation » des instruments de production et des capitaux en général. Il constituera seulement un moyen exceptionnel de faire face, dans une certaine mesure, aux besoins financiers du pays.

Sans doute, la contribution extraordinaire et unique sur le capital, que je propose, doit porter sur le capital des imposés et le diminuer d'une façon effective. Elle comporte donc la confiscation, car, comme l'a dit M. de Miquel, ministre des finances de la Prusse, « un impôt sur la fortune est, en principe, une sorte de *confiscation immédiate de la fortune*, s'il doit représenter autre chose que la forme extérieure sous laquelle le *revenu fondé* est atteint (1) ». Mais il s'agit seulement d'une confiscation *partielle* des fortunes et d'une diminution *temporaire* des capitaux. Je ne propose pas le nivellement des fortunes. Je reste fidèle au vieil axiome de l'intangibilité du capital national et du capital privé.

Ainsi, en proposant la conscription des fortunes, je ne m'appuie pas sur le parti socialiste. Au surplus, cet appui s'impose ici d'autant moins qu'en Allemagne, la contribu-

(1) Reichstag, séance du 29 novembre 1893.

tion extraordinaire et unique sur la fortune — le *Wehrbeitrag* de 1913 — a été proposée par les conservateurs et *combattue par les représentants les plus autorisés du socialisme allemand.*

Ce mouvement d'opinion mérite d'être signalé.

*
* *

Le député social-démocrate David a bien réclamé la paternité du *Wehrbeitrag*, mais le Chancelier de l'Empire l'a attribuée à M. Kühn, Secrétaire du Trésor impérial. En réalité, c'est la crise financière de 1909, qui a fait surgir, dans l'esprit des *conservateurs*, l'idée d'une contribution sur la fortune. M. le Professeur Schanz estimait alors que les intérêts et les frais d'administration de la dette impériale s'élevaient, en 1906, à 145 millions de marks ; et il calculait que si, dès 1877, le peuple allemand s'était décidé à payer, chaque année, 70 millions d'impôts supplémentaires, l'Empire aurait pu éteindre sa dette. Ces considérations provoquèrent de nombreuses adhésions à l'idée d'un impôt extraordinaire sur la fortune. La *Kreuzzeitung*, qui est le principal organe des conservateurs, posa sept principes directeurs dans cette voie. Voici les trois derniers (1) :

1° « Si l'on s'entend à ce sujet (répartition des 500 millions nécessaires entre la possession et la consommation), on renonce à se procurer la participation de la possession au moyen d'un impôt durable sur la possession, mais on se procure brusquement des ressources qui permettent d'*amortir, par une opération non renouvelable concernant la possession, assez de dettes d'Empire pour écarter dans la mesure nécessaire le besoin pour l'Empire de payer des intérêts* ;

2° « Si, dans ce but, la « possession » — c'est-à-dire la possession privée et la possession d'État, — fournit en une seule fois 2 milliards, c'est là une forte somme, mais une *somme supportable*, pour faire face aux circon-

(1) *Kreuzzeitung*, 24 avril 1909, n° 190.

stances présentes. La contribution n'a pas besoin, d'ailleurs, d'être perçue d'un coup, elle peut être répartie par les États confédérés sur une dizaine d'années, moyennant 4 % d'intérêts ;

3° « On parlera de « confiscation », mais à tort, car les dettes de l'Empire pèsent sur toutes les possessions situées dans l'Empire ».

La presse de gauche combattit cette idée d'amortir la dette impériale au moyen d'une contribution sur la fortune : « C'est une idée absurde, insensée et inapplicable, écrivit la *Freisinnige Zeitung*. Il n'y aurait pas de difficultés d'application pour les rentiers, auxquels on confisquerait simplement la partie de leur fortune qu'ils ont en valeurs mobilières. Mais, lorsqu'un propriétaire foncier, un industriel et un commerçant auraient mis leur fortune dans leurs affaires, comment rendraient-ils liquide l'argent nécessaire pour payer la contribution sur la fortune, sans contracter des dettes extrêmement lourdes ou sans compromettre la continuation de leurs entreprises. En définitive, un impôt sur la fortune, non renouvelable, mais si exorbitant, atteindrait précisément de la façon la plus sensible la partie de la population dont la prospérité économique intéresse le plus l'État et l'Empire. Les conservateurs ne peuvent y penser sérieusement (1) ».

La *Vossische Zeitung*, qui est l'organe du parti national libéral, combattit également l'impôt extraordinaire sur la fortune. « C'est pour ainsi dire, écrivit-elle, une *déclaration de banqueroute de l'administration financière.* C'est un moyen désespéré, comme on n'en utilise qu'en temps de guerre. C'est une méthode médiévale, du temps où il n'y avait pas de finances organisées ». En rapportant ces appréciations, M. le Député Erzberger, qui est membre du centre, au Reichstag, dit que la critique de la *Vossische Zeitung* « trahit la mauvaise volonté de payer l'impôt » (2).

Les cercles libéraux des grandes villes eurent, en général, une attitude assez réservée.

(1) *Freisinnige Zeitung*, 28 avril 1913, n° 28.
(2) Erzberger, *Der Wehrbeitrag*, Stuttgart, 1913, pp. 4-5.

Il est singulier que l'opposition la plus vive se soit manifestée dans le parti social-démocrate. Ainsi, M. Bernstein, qui est l'un des plus grands théoriciens du socialisme allemand, a combattu énergiquement la contribution extraordinaire sur la fortune. Son réquisitoire doit être cité textuellement : « Étant donné une communauté aussi développée que l'Allemagne, au point de vue économique, il est bien difficile que la contribution militaire ne nuise pas au marché financier et au taux de l'intérêt, ce qui se répercuterait forcément sur le marché du travail, c'est-à-dire sur la situation et les salaires des travailleurs. Les sommes à payer ne seront pas tirées des caisses et cassettes, des rouleaux ensevelis et des vieux bas cachés, mais pour la plus grande part des placements productifs, c'est-à-dire de la vie économique elle-même. Mais parce que (ou tant que) il n'existe aucune perspective d'obtenir du Reichstag une majorité pour une *politique fiscale démocratique raisonnable*, nous devons insister pour que, tout au moins sous cette forme, la possession privilégiée soit assujettie à la contribution de guerre (1) ».

La sociale-démocratique *Volksstimme* a également soutenu que la contribution militaire sur la fortune porterait un coup énorme au développement économique de l'Allemagne. « A l'industrie, a-t-elle écrit, seraient enlevés le capital nécessaire et la possibilité de nouveaux développements. L'agriculture, qui emploie maintenant de gros capitaux, en souffrirait également. C'est peut-être le bâtiment qui serait le plus atteint ; l'accroissement du taux de l'intérêt arrêterait tout à fait la construction et il en résulterait une crise locative encore plus forte. Il y aurait aussi une crise des cours en bourse, beaucoup de titres devant être vendus pour payer l'impôt. En définitive, ce serait une catastrophe économique, de durée et d'intensité plus ou moins grandes. Bien qu'elle serait payée seulement par ceux qui possèdent, *la contribution militaire ferait peut-être surtout souffrir la classe des tra-*

(1) *Sozialistische Monatshefte*, n° 6.

vailleurs. La perturbation du processus de la vie économique pèse avant tout sur le salaire du travail et fait obstacle à la lutte pour de meilleures conditions de travail (1) ».

*
* *

A l'heure actuelle, la *Freisinnige Zeitung*, qui est encore pour ainsi dire l'organe officiel du parti populaire, paraît vouloir se mettre à la tête du mouvement d'opposition contre le « sacrifice des fortunes », préconisé par M. le Professeur Jastrow. Elle affirme que l'idée n'est pas applicable et elle fait valoir le facteur psychologique : « Oui, par le Ciel, s'écrie-t-elle avec épouvante, Jastrow veut-il donc éduquer des anarchistes? Aucun internationaliste libéral de gauche ne pourrait mieux dégoûter le peuple allemand de son amour de la patrie et faire d'un milieu tranquille une société révolutionnaire, aigrie et excitée, qu'en appliquant les mesures proposées par Jastrow (2) ».

Plus prudente et plus avisée, la *Frankfurter Zeitung* observe très judicieusement que la *Freisinnige Zeitung* « paraît exagérer, pour une feuille d'extrême gauche ». Après avoir cité le passage que nous venons de reproduire, elle dit : « Quand on lit cela, on se demande comment ce journal peut bien se représenter le monde après la guerre. Tout à fait indépendamment de la question du sacrifice des fortunes, il est indubitable qu'après la guerre les charges fiscales seront, en tout cas, extraordinairement élevées et l'on constate, en conséquence, chez les possédants eux-mêmes, un sentiment très répandu de préférence pour une opération non renouvelable, mais douloureuse, par rapport à un impôt durable qui serait beaucoup plus lourd. Celui qui tend à perdre l'amour de la patrie, à cause de ses impôts, en trouvera dans tous les cas l'occasion, qu'il y ait ou non sacrifice des fortunes. Il ne s'agit pas, comme le croit la *Freisinnige Zeitung*,

(1) *Volksstimme*, nº 57.
(2) Cité par la *Frankfurter Zeitung*, 7 décembre 1917.

de la question de savoir si les charges financières de guerre seront réglées seulement par la génération actuelle ou par plusieurs générations, mais il s'agit simplement de savoir comment les charges inévitables pour la génération vivante devront être réparties entre possédants et non-possédants (1) ».

*
* *

L'idée de la contribution extraordinaire sur les fortunes privées a donc été soutenue, en Allemagne, dès 1909, par le parti conservateur et combattue par des membres importants, ainsi que par des organes sérieux du parti social-démocrate. De même, l'idée du « sacrifice des fortunes » est défendue aujourd'hui, dans ce pays, par des représentants autorisés des capitalistes et combattue par l'organe officiel du parti populaire. S'il m'est permis de tirer une conclusion de la double constatation de ces divergences d'opinions, je dirai que la conscription des fortunes peut recevoir, en France, l'adhésion de l'opinion publique, en dehors de toute considération de parti. Ici, les socialistes, les radicaux-socialistes, les radicaux, les modérés et les conservateurs peuvent se rencontrer et s'unir, parce qu'il s'agit d'adopter des mesures exceptionnelles qui sont indispensables et de réaliser la justice fiscale.

Mais il ne faut pas de note discordante dans ce concert des opinions privées et politiques. *L'harmonie est nécessaire.* Ce n'est pas au nom de la Révolution passée ou future, ce n'est pas au nom du Socialisme national ou international, que l'on doit soutenir l'idée de la conscription des fortunes. C'est uniquement dans l'intérêt de la France et de son avenir, qu'il faut préconiser le prélèvement sur le capital, le voter et l'appliquer.

Si l'on jette un coup d'œil sur les faibles échos que la conscription des fortunes a eus jusqu'à ce jour dans la presse française, on constate que cette question n'a pas été toujours posée dans des termes convenables. Dans le

(1) *Frankfurter Zeitung*, 7 décembre 1917.

Journal du Peuple, M. Roux-Costadau préconise un prélèvement sur le capital comme un « moyen révolutionnaire ». « On l'a dit, écrit-il, cette guerre est une révolution. Déchaînée par les puissances obscures et mauvaises du capitalisme, précipitée par un grossier matérialisme empressé à la conquête du monde, elle se retournera fatalement contre les génies ténébreux qui nous l'ont apportée. Devant elle, les empires s'écroulent, les diplomaties d'ombre et de mystère s'enfuient, le militarisme est frappé à mort, les libertés économiques sont anéanties, *la propriété en péril*, et la machine à broyer continue sa besogne jusqu'à ce qu'il ne reste plus rien, ou à peu près, de notre civilisation implacablement scientifique et inhumaine. Mais l'aurore s'échappera de la nuit, l'équilibre du gigantesque chaos, et l'unité des convulsions de l'anarchie. Et il est sage de tout prévoir, même la paix. La guerre, pour être énergiquement et rationnellement conduite, aurait dû s'inspirer de méthodes révolutionnaires ; elle devra, pour être liquidée avec intelligence et rapidité, *procéder par des moyens révolutionnaires* (1) ». Après avoir indiqué le mouvement d'opinion favorable à la conscription du capital en Angleterre et en Allemagne, M. Roux-Costadau demande : « Pourquoi ne marcherions-nous pas sur les traces de nos voisins? Ils nous indiquent la route. Plutôt que de laisser subsister pendant une période interminable des contributions et surtaxes d'un poids très lourd, ne vaudrait-il pas mieux établir, sur des bases à calculer et déterminer, un prélèvement général, progressif et proportionnel sur les fortunes individuelles? »

Dans le même journal, M. Henri Fabre a réclamé récemment la conscription des fortunes, en allant jusqu'à dire : « La guerre exige des sommes formidables. Il serait puéril de vouloir les rechercher dans l'impôt seul et dans les emprunts à jet continu. Il faudra y venir. Les fortunes devront être mises, dans une large mesure, à contribu-

(1) *Le Journal du Peuple*, 21 janvier 1918.

tion. Mr. Bonar Law nous montre le chemin. *Le parti socialiste sur ce point semble bien timide. Et pourtant, n'est-ce pas à lui qu'appartient l'honneur d'attacher, chez nous, ce grelot?* Certes, anciens et nouveaux riches se feront tirer l'oreille. Ils pousseront même des *cris de putois écorchés*. Nous assisterons à un concert d'imprécations qui laissera loin derrière lui celui que nous entendîmes, avant la guerre, aux heures tragiques de l'impôt sur le revenu. Avec de la méthode et de la patience, la conscription des fortunes passera comme est passé l'impôt sur le revenu tant combattu, tant honni naguère. La situation financière des alliés l'exige (1) ».

M. Jacques Bainville a signalé, dans l'*Action Française*, le mouvement d'opinion favorable, en Allemagne, à l'idée du « sacrifice des fortunes ». Il a vu, dans ce mouvement, un « avertissement » qu'on doit retenir : « Nous aurions la vue courte, a-t-il dit, ou bien nous n'aurions pas encore appris à connaître l'Allemagne, si nous négligions l'*avertissement* secret que contient cette disposition au sacrifice fiscal. Tel que nous les avons vus à l'œuvre depuis bientôt un demi-siècle, les Allemands n'ont pas l'esprit de résignation passive. S'ils acceptent de déposer un quart de leurs biens sur l'autel de la patrie, c'est parce qu'ils entrevoient, dans un avenir prochain, une Allemagne qui, au milieu des nations obérées, posséderait des *finances saines* et à qui il serait possible de préparer une guerre nouvelle et des victoires cette fois foudroyantes, dans des conditions d'exceptionnelle supériorité. Il y a une pensée de revanche dans ce projet d'immolation des patrimoines (2) ».

Il est regrettable que MM. Roux-Costadau et Henri Fabre aient soulevé la question de la conscription des fortunes, dans les termes « révolutionnaires » que j'ai reproduits ci-dessus. Il serait préférable d'avoir seulement à retenir ici cet « avertissement » judicieux de M. Bainville, que la grande préoccupation de l'Allemagne,

(1) *Le Journal du Peuple*, 30 janvier 1918.
(2) *L'Action Française*, 2 décembre 1917.

en sacrifiant les fortunes, est de rendre ses « finances saines », sans avoir toutefois à redouter la « pensée de revanche » qui peut inspirer ce projet d' « immolation des patrimoines ».

*
* *

Il ne faut pas parler de « révolution » et de « socialisme », en préconisant la conscription des fortunes.

Nul plus que moi ne rend hommage aux tendances généreuses et idéales du socialisme, à toutes les réserves d'intelligence, de raison et d'énergie que possède le parti socialiste français. Ce sont là des forces vives que nous devons respecter et encourager, mais qu'il n'est pas permis d'exciter et d'égarer à l'heure actuelle. Au-dessus de toutes les questions politiques qui nous divisent, il y a la France, qui doit diriger tous nos mouvements, toutes nos actions. Nous devons, tous, sans distinction, réclamer, pour notre pays, des finances « libres et fortes ».

A l'origine de nos travaux de relèvement économique et financier, nous ne sommes pas placés en présence du choix à faire entre deux voies différentes : ou bien s'en tenir au fonctionnement plus ou moins régulier de toutes nos institutions, ou bien pousser le cri de la « révolution socialiste ». Sans doute, l'humanité a encore bien des étapes à franchir avant d'arriver au bonheur idéal et à la justice absolue ; sans doute, la révolution de 1789 n'a modifié la constitution économique de la société qu'au profit d'une classe sociale, laissant beaucoup à faire pour la classe la plus nombreuse et la plus pauvre, mais ce n'est ni pendant la conflagration actuelle des peuples, ni au lendemain de cette lutte générale, qu'il faut songer à résoudre la question sociale. Ce serait préparer une nouvelle tragédie ! Ce serait compromettre pour toujours l'avenir de la France !

Le moment est donc mal choisi pour aigrir encore les esprits, réveiller et envenimer les animosités de classe à classe, changer la répartition de la propriété !

Nous devons donner tous nos soins, tout notre dévoue-

ment, toute notre aide au Gouvernement, pour qu'il assure le relèvement de la France, au lieu d'engager la lutte des classes et de porter atteinte aux intérêts mêmes qu'il s'agit de reconstituer ou de consolider. Ainsi, tout en prévenant ceux qui sont tentés de s'égarer, je dirai à ceux qui sont appelés, par le suffrage universel, à préparer la restauration de la France : Prenez garde de céder aux compromissions et aux énervements ; ne craignez pas de manquer de franchise et de courage pour nous dire quelle est la situation de nos finances et nous indiquer ce que nous devons faire, nous tous, Français, sans distinction de parti, dans distinction de classe, pour rétablir le crédit public et le crédit général.

En définitive, l'idée de la conscription des fortunes doit être, avant tout, une idée nationale.

CHAPITRE IX

La conscription des fortunes et les forces productives de la France

On ne manquera pas de me reprocher de demander la conscription des fortunes, le sacrifice du capital, dans le plus mauvais moment possible, alors que nous traversons des circonstances économiques difficiles, alors que beaucoup de fortunes diminuent et que les valeurs et titres qui composent la plupart des portefeuilles ont subi une grande dépréciation, alors que les régions les plus prospères du pays ont été envahies et longtemps occupées par l'ennemi. On me dira : Ce n'est pas au moment où les contribuables sont déjà dans une *situation financière difficile*, qu'on doit leur demander encore de l'argent. Il ne faut pas considérer ceux qui possèdent comme des ennemis qu'on veut frapper et qu'on doit atteindre.

On exprimera encore d'autres opinions tout à fait contraires aux miennes. On dira que la libération de la dette de guerre ne peut être effectuée par les moyens de couverture que je propose. On rejettera le prélèvement extraordinaire sur le capital, de même que l'on repousserait l'emprunt forcé, s'il était proposé, parce que ce prélèvement constituerait une *véritable diminution de l'ensemble de la fortune nationale.* On préconisera simplement un système d'amortissement rationnel de la dette de guerre, adapté à la marche de la vie économique du pays. La première tâche, après la conclusion de la paix, sera, dira-t-on, de relever la production nationale et d'accroître le produit du travail de tous les individus, en recueillant et en mettant en valeur — *et non en amoindrissant* — l'ensemble de la fortune publique. Ce qu'il faudra tenter de faire, avant tout, ce sera d'*accroître le revenu de la*

nation et d'augmenter, par suite, la capacité contributive, ce sera de favoriser la constitution de capitaux par une politique commerciale convenable, par le développement de notre production et de notre commerce extérieur, ainsi que par l'ouverture de nouveaux débouchés pour nos exportations. Après avoir obtenu, au moment de la conclusion de la paix, les conditions nécessaires pour l'application de cette politique, il faudra établir un plan général pour *assurer et favoriser le développement de la production* dans le domaine de l'agriculture, aussi bien que dans celui du commerce et de l'industrie. Il faudra établir, en même temps et dans le cadre du développement éventuel de la production nationale, un *plan d'amortissement de la dette de guerre*, portant sur une période correspondante. Ainsi, au lieu de rembourser immédiatement les avances de la Banque de France, au lieu d'amortir graduellement et aussi rapidement que possible la dette extérieure et la dette intérieure de la France, comme je le propose, on procéderait d'abord à des amortissements très faibles des divers engagements contractés pendant la guerre, puis on augmenterait progressivement le montant des rachats annuels de la dette, au fur et à mesure du développement des forces économiques du pays et de la productivité nationale.

Avec ce système, il ne faudrait pas envisager l'amortissement complet, dans une période relativement courte, des diverses dettes de guerre. Un État se développe, dira-t-on, et peut développer sa puissance, même jusque dans ses dettes, quand son économie générale acquiert de la force et se développe. Chaque âge et chaque degré de la vie de l'État ont leur capacité pour une certaine situation de dette, c'est-à-dire pour l'utilisation du crédit, tout au moins dans certaines limites. L'état de guerre a provoqué, en France, comme dans les autres pays belligérants, une tension, excessive et malsaine, du crédit public. Il nous faudra vivre d'abord dans cette situation, et cette situation constituera une charge adéquate à l'état de nos forces économiques. Ces conditions ne se

modifieront que dans la mesure où se développeront notre revenu et notre richesse. La contraction de la dette de l'État ne pourra et ne devra donc pas être aussi rapide que son expansion, et l'amortissement de cette dette devra s'étendre *sur une longue période d'années*. En procédant, au contraire, à un remboursement rapide d'une grande ou d'une faible partie de la dette, en s'adressant à la fortune nationale, qui est actuellement si nécessaire pour les buts productifs, on aboutirait à un *anéantissement partiel du capital* et à une véritable *strangulation du développement économique du pays*. Cela serait en contradiction avec une politique rationnelle de production, malgré l'allégement de la charge des intérêts qui en résulterait pour nos budgets.

*
* *

Ces idées renferment les principales objections que l'on peut formuler contre le prélèvement non renouvelable sur le capital. Examinons-les. *Recherchons successivement si le prélèvement sur les fortunes privées que je préconise est compatible avec la dépression économique résultant de la guerre et s'il peut faire obstacle au développement agricole, commercial et industriel de la France.*

*
* *

Il est absolument incontestable que les *effets économiques de la guerre* sont ceux qui durent le plus longtemps et qui ont le plus de gravité pour les nations belligérantes. La guerre est un phénomène étonnant de dynamique : elle renverse, en apparence, les processus économiques ordinaires d'une telle façon qu'elle devrait être mise en dehors de l'application des principes de la science économique. Elle ne paraît devoir trouver une place que dans une branche de cette science consacrée à la *destruction* de la richesse et de la vie. « A la production compétitive,

a-t-on dit, la guerre substitue la destruction compétitive (1) ». Elle dépeuple les villes et les villages, pour peupler les casernes et couvrir les champs de bataille. Et les hommes, quels qu'ils soient, qu'elle transforme en militaires, doivent se surpasser dans la destruction des produits et des producteurs.

La guerre opère une « *décapitalisation* » sur une vaste échelle. Au lieu d'épargner l'avenir, elle dispose du revenu futur, pour permettre une dépense exagérée. Le fonds de guerre, c'est donc l'inverse du capital : il est dépensé immédiatement, au lieu de s'incorporer en un fonds de production ; sa consommation intensifie une œuvre de destruction, effectuée par une sorte d'effort humain, qui est le contraire du travail ordinaire. Les soldats et leurs armes sont l'antithèse des ouvriers et de leurs outils, puisqu'ils réduisent le nombre et le pouvoir de production des futurs ouvriers qui doivent aider à payer les dettes créées pour financer la guerre. Les emprunts contractés pendant les hostilités frappent d'abord d'un lourd impôt le produit de l'industrie future, puis ils *détruisent une bonne partie du pouvoir de les payer*, augmentant ainsi les charges publiques, tout en réduisant le fonds sur lequel ces charges doivent être imputées. Les mutilations et les meurtres, qui résultent de la guerre nuisent en même temps au présent et à l'avenir.

La guerre actuelle porte à une limite extrême cet *escompte des valeurs futures*. D'après le rapport de M. Louis Marin, député, relatif au budget ordinaire des services civils de l'exercice 1918, la guerre a accru de 85.700 millions de francs le passif de l'État français et elle a augmenté de 19.300 millions de francs ses engagements à l'égard de l'étranger, pendant les quarante et un mois qui se sont écoulés entre le 1er août 1914 et le 31 décembre 1917 (2) :

(1) John Bates Clark, *The Economic Costs of War. The American Economic Review*. Vol. VI, nº 1 supplément, mars 1916, p. 85.

(2) Rapport précité de M. Marin, p. 35. Cpr, *suprà*, pp. 23 et suiv.

	Millions de francs.
Avances de la Banque de France et de la Banque de l'Algérie	15.200
Bons et obligations de la Défense nationale...	20.000
Emprunts de la Défense nationale..........	31.000
Avances des Trésoriers-payeurs généraux......	200
Total des ressources obtenues en France..	66.400
Ressources obtenues à l'étranger............	19.300
Total général.........................	85.700

Mais il y a d'autres éléments dont il convient de tenir compte, qui n'apparaissent pas dans la dette du pays et qui, pourtant, exercent une lourde pression sur la vie économique, présente ou future, de la nation : il s'agit des pertes en hommes et des pertes en choses.

Les *pertes en hommes* peuvent être classées de la façon suivante : morts et mutilés. Mais comment en évaluer l'équivalent pécuniaire? Divers auteurs s'y sont essayés dans la plupart des États belligérants et sont arrivés à des conclusions largement divergentes. M. le Professeur Georges Renard, du Collège de France, dans ses *Répercussions économiques de la guerre*, montre fort bien que l'accord est impossible à réaliser sur ce sujet (1). Il n'en est pas moins vrai que ces décès et ces mutilations exerceront une influence déprimante sur la reprise de la vie économique.

Les *dommages matériels*, qui ne se sont pas encore traduits en manifestations budgétaires très élevées (2), ont également une grande importance. Les plus importants, de beaucoup, sont les dévastations opérées en pays envahis, qu'il s'agisse de destructions d'immeubles ou de réquisitions de matières premières et de denrées, et les

(1) Georges Renard, *Les répercussions économiques de la guerre actuelle sur la France*, Paris, 1917, pp. 381 et suiv.

(2) Voir *suprà*, p. 11.

pertes subies par la marine marchande du fait de la guerre sous-marine. M. Pupin évalue les premières aux alentours de 15 à 16 milliards de francs, que l'État devra prendre à sa charge une fois la guerre terminée, et même avant la fin des hostilités, tout au moins pour partie (1).

La paix, enfin, n'est pas encore revenue ; et, avant le retour aux conditions normales, il faut escompter une longue période de démobilisation. Les totaux que j'ai donnés plus haut ne sont que des minima, susceptibles de subir de fortes augmentations.

*
* *

Quelle était donc la *fortune privée* des Français, lorsque la guerre a éclaté?

A peu près tous les statisticiens, auteurs des études les plus récentes, l'évaluaient à une somme légèrement inférieure à 300 milliards de francs. Une dette de guerre de plus de 85 milliards, qui ne cesse de s'accroître, paraît formidable quand on la compare au chiffre de la fortune privée d'avant-guerre, et plus formidable encore si l'on juge que les 300 milliards ont diminué dans une large mesure du fait de la guerre.

Mais ce chiffre a-t-il diminué? La chose est très discutable. Il faut, tout d'abord, ne pas oublier qu'à cette époque d'inflation, de hausse générale et considérable des prix, la *valeur nominale* des richesses n'a cessé de suivre une ligne ascendante, et c'est cette valeur nominale, précisément, qui nous intéresse, c'est sur cette valeur nominale que sont calculés impôts et prélèvements, c'est avec cette valeur nominale qu'il faut confronter le montant des emprunts et des dépenses de guerre.

D'un autre côté, *beaucoup de branches de l'activité économique ont bénéficié de la guerre.* C'est ce que montre fort bien, entre autres, M. Georges Pallain, gouverneur de la Banque de France, dans son compte rendu sur les opérations de cet établissement pendant l'année 1916. « En

(1) *Revue bleue*, 1917, p. 86.

dépit du trouble profond porté dans les conditions de notre économie générale, dit-il, nous sommes heureux de pouvoir, cette année comme l'année dernière, enregistrer des indices rassurants et constater une amélioration progressive qui nous permet de regarder en face, pour la mener jusqu'au bout, l'œuvre des restaurations nécessaires (1) ».

L'agriculture, malgré l'importance des terres délaissées depuis la guerre, se trouve actuellement dans une situation plus florissante que jamais. L'exploitation des mines de fer et des houillères de la France non envahie n'a jamais été aussi intense : des gisements abandonnés ont été remis en activité, de nouveaux gisements ont été mis en valeur. L'électro-chimie et l'électro-métallurgie ont fait des progrès considérables dans les Alpes, les Pyrénées et le Plateau Central : la guerre leur a donné une impulsion puissante.

En conséquence, si certaines valeurs ont baissé dans une mesure plus ou moins importante — il s'agit de la plupart des fonds d'État, des titres de chemins de fer, des actions des établissements de crédit, etc., — d'autres ont haussé dans des conditions inespérées, parmi lesquelles les actions minières et métallurgiques tiennent incontestablement le premier rang (2).

Il faut aussi tenir compte des nombreuses innovations industrielles résultant de la pression des circonstances et qui ont fait progresser la puissance de plusieurs de nos industries. Bien que ces inventions aient eu presque toutes la guerre comme point de départ, elles n'ont pu qu'exercer une influence favorable sur le développement de la richesse nationale. En outre, la suppression de la concurrence allemande a donné l'essor à certaines branches, telle que la fabrication des produits pharmaceutiques.

La progression des recettes fiscales, que j'ai déjà

(1) *Bulletin de Statistique et de Législation comparée*, février 1917, p. 207.

(2) Consulter les excellentes études d'Édouard Payen, *Les cours des principales valeurs fin* 1913, 1914, 1916 *et* 1917. *L'Economiste Français*, 5 et 12 janvier 1918.

signalée (1), démontre péremptoirement que la capacité contributive de la France n'a pas été atteinte dans son ensemble et que la ruine ou les pertes des uns ont été plus que compensés par l'enrichissement, parfois scandaleux, des autres. Pour prendre un exemple particulièrement frappant, le droit de timbre sur les effets de commerce a produit, pendant l'année 1916, une somme supérieure de 80 % environ au rendement du même impôt en 1915 et l'accroissement, de 1916 à 1917, a presque atteint 40 °/₀.

M. le Gouverneur Pallain, dans son rapport précité et dans celui qui se réfère à l'année 1917, met en pleine lumière tous ces éléments de la persistance du développement économique du pays, malgré les obstacles accumulés par la guerre. La tendance à la reprise graduelle des opérations de crédit, constate-t-il dans le Rapport pour 1917, s'est encore accentuée. Les escomptes révèlent une progression notable et le montant du portefeuille des effets prorogés ne cesse de s'affaiblir.

Mais, comme nous l'avons vu, la dette publique française s'est enflée de façon démesurée. Il n'y a pas là toutefois un symptôme de mauvais augure, car *les titres, pour la plus grande partie, sont placés entre les mains de nos nationaux.* Les ressources obtenues à l'étranger ne sont guère supérieures à 20 milliards de francs, sur 85 milliards de dette de guerre, même en tenant compte des souscriptions recueillies à l'étranger à nos trois grands emprunts de guerre. Bref, *il n'y a pour le surplus, soit* 65 *milliards, qu'un déplacement, à l'intérieur, de la richesse nationale et non pas un appauvrissement du pays.* Les rentiers français ont accru leur fortune d'une somme égale à la plupart des engagements contractés par l'État depuis le début des hostilités.

En définitive, toute la richesse nationale n'a pas diminué du fait de la guerre dans les proportions considérables auquelles pourrait songer l'observateur superficiel.

(1) Voir *suprà*, p. 14.

*
* *

Ce que j'ai dit jusqu'à présent concerne le mouvement de la fortune nationale et de l'ensemble des fortunes privées au cours de la guerre. Or, il semble que ce mouvement ne se ralentira pas lorsque la paix sera signée, et même qu'il s'accentuera. D'excellents esprits en sont persuadés, en France et chez nos alliés.

Dans un article paru dans le *Correspondant*, M. Léon Polier donne les raisons de l'optimisme financier dont il convient de faire preuve (1). Il envisage sans crainte le budget ordinaire annuel de 14 milliards qu'escompte M. André Liesse dans l'*Economiste français.* Il rappelle l'exemple de l'Angleterre qui, toutes proportions gardées, eut à faire face à des charges aussi colossales lors des guerres révolutionnaires et napoléoniennes et qui connut, ensuite, une ère de prospérité industrielle et commerciale sans précédent (1).

L'énorme supplément d'impôts auxquels il va falloir recourir — M. Klotz, ministre des finances, s'est déjà résolument engagé dans cette voie, — ne constitue d'ailleurs pas une perte sèche pour les contribuables, si on envisage ceux-ci dans leur ensemble. Les charges fiscales sont contrebalancées, pour une large part, par les traitements et salaires que verse l'État, par les intérêts qu'il sert à ses créanciers, par les sommes qu'il remet à ses fournisseurs. Là encore, il faut, sous peine d'être incomplet, envisager les deux aspects de la question : *ce que l'Etat prend à ses nationaux et ce que l'Etat verse à ses nationaux.* Seule la différence entre les deux chiffres constitue une diminution de la richesse nationale ; pour le reste, répétons-le, il y a *simple déplacement.*

Aussi, malgré le poids de la dette, on estime que l'activité économique se développera après la guerre avec une vigueur toute nouvelle. Le travail reprendra partout avec intensité et créera des richesses. Dans la « Revue financière » du *Journal des Débats*, l'auteur observe avec raison

(1) *Le Correspondant*, 25 novembre 1917.

qu' « après chaque guerre, il y a chez les belligérants, — et, chose remarquable, aussi bien chez le vainqueur que chez le vaincu, — une période de grande prospérité (1) ». La guerre, si elle détruit les capitaux, en crée également. Elle surexcite l'esprit d'invention, elle donne naissance à de nouvelles industries, elle crée de nouveaux courants commerciaux, et, une fois les hostilités terminées, il en résulte une expansion qui n'est paradoxale qu'à première vue. N'émet-on pas, dès maintenant, des emprunts de 10 milliards et plus, chiffre auquel on n'aurait pas songé avant la conflagration mondiale actuelle?

Un autre élément de la richesse nationale, bien qu'il se traduise directement sous la forme d'un revenu, le *salaire*, a subi depuis trois ans une progression accentuée. La rémunération moyenne de l'ouvrier agricole non nourri est passée de 3 fr. 43 en 1914 à 5 fr. 10 en 1916, et celle de son collègue nourri de 2 fr. 23 à 3 fr. 52. La femme qui gagnait 2 fr. 99 touche maintenant 4 fr. 12 (2). L'*Economiste français*, qui donne ces chiffres, montre que le coût de la vie a une part certaine dans la hausse de l'ensemble des salaires, mais que l'accroissement s'est produit dès le début dans les usines travaillant pour la guerre avec plus de rapidité que le coût de l'existence. Ce facteur a d'ailleurs augmenté « non seulement en raison de la rareté de l'offre des produits d'alimentation, d'habillement et d'autres, mais aussi, dans une certaine mesure, en raison de l'accroissement des demandes de tous ces produits ». Ceci prouve que la capacité d'achat de beaucoup de consommateurs a augmenté ; un grand nombre de personnes, en particulier parmi les métallurgistes, vivent aujourd'hui beaucoup mieux qu'avant la guerre.

* * *

Mais, objectera-t-on, si, pendant et après la guerre, la richesse nationale poursuit son développement à une

(1) *Journal des Débats*, 19 novembre 1917.
(2) *L'Economiste Français*, 24 novembre 1917.

allure assez rapide, si, par conséquent, les nouvelles charges fiscales résultant du service de l'intérêt et de l'amortissement des emprunts doivent être beaucoup plus faibles à supporter qu'on serait enclin à le croire, pourquoi recourir à cette mesure brutale du prélèvement sur les fortunes? N'y aura-t-il pas de ce fait *destruction de capitaux* et, par conséquent, un obstacle sérieux à ce développement de la prospérité générale dont je viens de parler?

Le prélèvement sur les fortunes n'aura pas d'autre effet, dans l'ensemble, que l'impôt. Celui-ci, ai-je dit, constitue, pour la plus grande part, un *simple déplacement*. Il en sera de même de la conscription des richesses, *dans la mesure où elle ne sera pas affectée au remboursement des sommes dues par l'Etat français à ses créanciers étrangers*. Les porteurs de titres d'emprunts de guerre et d'autres valeurs de la Défense nationale recevront, à la place de leur créance, une somme d'un montant égal qui leur permettra de faire de nouveaux placements agricoles, industriels ou commerciaux, d'acquérir ou de fonder telle ou telle entreprise, de contribuer à la constitution de banques d'exportation ou autres, etc. Il y aura, de ce fait, une impulsion nouvelle à la prospérité nationale, et le budget, enfin débarrassé de charges à la fois formidables et permanentes, sera assez allégé pour que le gouvernement puisse envisager, entre autres projets, un programme de grands travaux publics dont la réalisation apportera à l'économie nationale un surcroît de puissance et de nouvelles tendances de développement.

D'autre part, le prélèvement opéré sur les fortunes privées incitera les contribuables, dont la richesse sera ainsi momentanément réduite, à faire des économies portant principalement sur leurs dépenses somptuaires et en même temps à rechercher les investissements les plus productifs et à faire preuve d'une activité et d'un labeur accrus, en vue de reconstituer au plus tôt leur capital d'avant-guerre. Je suis persuadé, pour ma part, que toutes ces causes, en se superposant et en se sura-

joutant, permettront à la France de se relever, de se reconstruire avec de nouvelles forces, et lui donneront plus de confiance en elle-même pour mener l'âpre lutte économique qui sera la conséquence fatale des hostilités actuelles, tandis que, si elle continue à traîner comme un boulet un budget annuel de près de 20 milliards, elle sera désarmée devant ses concurrents moins endettés et moins endommagés par la guerre.

Mais, en même temps, il faudra recourir à une politique sociale d'union des classes et veiller soigneusement à l'établissement de rapports plus cordiaux entre le patronat et la classe ouvrière. Il faudra que le Français devienne moins casanier, acquière la connaissance approfondie des marchés étrangers, recoure moins que par le passé à des pratiques commerciales et financières désuètes et condamnées par l'expérience. Il faudra aussi que l'on règle la question des placements à l'étranger, que l'on exporte seulement les fonds dont l'utilisation profitable ne pourra être effectuée dans le pays ou dans nos colonies, que l'on réglemente sérieusement les émissions, auxquelles présidait avant la guerre la fantaisie la plus anarchique et surtout que l'on n'autorise les emprunts des États étrangers que moyennant de sérieuses garanties économiques et des avantages nettement spécifiés en faveur de notre industrie et de nos entreprises.

Ainsi sera sauvegardé l'avenir de la France.

APPENDICE

Ce livre était déjà sous presse, quand M. le Député Albert Métin, ancien Ministre du Travail, a déposé, le 28 février 1918, sur le bureau de la Chambre des Députés, une proposition de loi portant établissement d'un *impôt annuel sur le capital* (1).

On peut résumer le projet de M. Albert Métin dans les huit propositions suivantes :

1° L'impôt est dû, pour l'année entière, à raison de la valeur totale en capital des biens meubles et immeubles du redevable, au 1er janvier de chaque année.

Sont redevables de l'impôt toutes personnes, de nationalité française ou étrangère, dont les biens meubles ou immeubles sont soumis aux droits de mutation à titre gratuit en vertu des lois existantes.

Les collectivités ayant un patrimoine propre sont redevables de l'impôt, à l'exception toutefois des départements, des communes et des associations reconnues d'utilité publique pour tous ceux de leurs biens consacrés ou employés à des services d'intérêt général.

2° L'impôt est *progressif*. La fraction du capital comprise :

Entre 30.000 et 100.000 francs	est imposée	à raison de	0 fr. 05	par 100 fr
— 100.000 et 250.000	—	—	0 fr. 10	—
— 250.000 et 500.000	—	—	0 fr. 15	—
— 500.000 et 1.000.000	—	—	0 fr. 20	—
Au delà de 1.000.000 de francs		—	0 fr. 25	—

(1) Proposition de loi tendant à l'institution d'un impôt sur la richesse acquise, complémentaire à l'impôt sur le revenu, avec exemptions à la base et déductions pour charges de familles. Chambre des députés, 1re séance du 28 février 1908, *annexe* n° 4371.

3° L'impôt comporte l'exemption d'un *minimum d'existence* : les personnes dont le capital ne dépasse pas 30.000 francs en sont totalement affranchies.

4° L'impôt tient compte des *charges de famille* dans l'évaluation du capital imposable.

a) Tout contribuable a droit à une *déduction* de 5.000 francs de capital par personne à sa charge ne possédant pas en capital un patrimoine distinct imposable en vertu des dispositions de la loi.

Sont considérées comme personnes à la charge du contribuable celles qui sont désignées à l'article 13 de la loi du 13 juillet 1914, relative à l'impôt général sur le revenu.

b) Chaque contribuable a droit à une *réduction* de :

5 % du montant de l'impôt pour une personne à sa charge ;

10 % pour deux personnes à sa charge ;

20 % pour trois personnes à sa charge ;

Et ainsi de suite, chaque personne au delà de la troisième, donnant droit à une nouvelle réduction de 10 %, sans que la réduction puisse être, au total, supérieure à la moitié du montant de l'impôt.

5° Le *capital imposable* est constitué par les biens de toute nature, qui sont soumis aux droits de mutation à titre gratuit en vertu des lois existantes.

Sont déduites de l'actif, les *dettes* à la charge du contribuable, lorsque leur existence est dûment justifiée suivant les règles usitées en matière de droits de succession.

La *valeur vénale* est prise comme base de l'imposition. Toutefois, quand il sera impossible de l'établir, la valeur en capital des biens imposables sera déterminée suivant les règles usitées en matière de droits de mutation à titre gratuit, en prenant comme point de départ la date du 1er janvier de l'année de l'imposition.

6° L'évaluation du capital imposable résulte des déclarations des contribuables revisées par l'Administration et, à défaut de déclarations, d'évaluations faites par l'Administration.

a) Chaque contribuable, possédant un capital supérieur à 30.000 francs, est tenu de souscrire, dans les deux premiers mois de l'année, une *déclaration* du montant total de sa fortune en capital, avec une estimation détaillée des éléments qui composent l'actif et le passif de cette fortune, en indiquant la nature et le montant des dettes dont la déduction est autorisée, ainsi que ses charges de famille.

b) Au chiffre déclaré du montant total de la fortune en capital, l'*Administration de l'Enregistrement* peut opposer un *chiffre plus élevé* en se fondant sur les renseignements parvenus à sa connaissance par la voie de l'enregistrement des actes, des contrats, des jugements et des déclarations, soit par les moyens dont elle dispose, soit au moyen de ceux qui sont recueillis par les divers services publics en vertu des lois existantes et dont elle a dorénavant le droit d'obtenir communication sans exception.

En cas de contestation, la juridiction compétente, saisie par l'Administration, fixe la base de perception de l'impôt.

c) Le contribuable qui n'a fait aucune déclaration est *imposé d'office* sur le montant total de sa fortune en capital, établi par l'Administration de l'Enregistrement.

En cas de contestation, la juridiction compétente, saisie par le redevable, fixe la base de la perception de l'impôt.

d) Les déclarations et les évaluations faites seront tenues *secrètes*.

7° Les *sanctions* suivantes sont prévues, pour éviter l'évasion de la matière imposable et pour assurer la sincérité des déclarations :

a) Lorsque le contribuable n'aura pas fait sa déclaration dans le délai prévu, le montant de l'impôt sera majoré de 10 %.

b) Toutes les fois que l'actif net d'une succession sera en excédent par rapport au montant total du capital pour lequel le *de cujus* a été imposé en dernier lieu avant son décès, l'excédent sera frappé d'une taxe spéciale, triple de celle qu'aurait entraînée la déclaration de la portion du capital omise ou dissimulée.

8° L'impôt sur le capital est recouvré comme en matière d'enregistrement.

Tels sont les caractères essentiels de la proposition offerte par M. Albert Métin. Elle n'est pas entièrement conforme à la manière de voir que j'ai formulée dans ce livre, mais elle peut servir de base à une sérieuse discussion de l'impôt sur le capital.

Il serait présomptueux de dire si le législateur adoptera cette proposition. Mais il est permis de l'espérer, si l'on considère que M. Albert Métin est particulièrement autorisé pour la soutenir et la faire voter par la Chambre des Députés. Ancien Sous-Secrétaire d'Etat des Finances, les questions fiscales n'ont pas de secret pour lui. Grâce à l'autorité considérable dont il jouit dans les milieux parlementaires, il pourra réprimer les impatiences irréfléchies des uns, les calculs égoïstes des autres, et faire reconnaître par tous, sans distinction de parti, les devoirs de la génération présente envers les générations futures. Ainsi, la répugnance que l'impôt sur le capital ne manquera pas d'inspirer, tout d'abord, finira par céder et, peu à peu, l'idée du prélèvement non renouvelable sur le capital pourra faire sa trouée, car la conscription des fortunes se fera avec l'impôt sur le capital comme base, ou elle ne se fera pas.

J. H.

TABLE DES MATIÈRES

PARIS. — IMPRIMERIE LEVÉ, RUE DE RENNES, 71.

ERRATA

Page 29, ligne 23, *au lieu de :* permiers, *lire :* premiers.

Page 64, ligne 28, *au lieu de :* les payes, *lire :* les payer.

Page 80, note 2, ligne 1, *au lieu de :* annue, *lire :* annuel.

Page 109, ligne 3, *au lieu de :* conscripion, *lire :* conscription.

Page 114, ligne 1, *au lieu de :* sans qu'il s'y ait lieu de rechercher il y a eu intention de frauder, *lire :* sans qu'il y ait lieu de rechercher s'il y a eu intention de frauder.

Page 120, ligne 24, *au lieu de :* légilateur, *lire :* législateur.

PARIS. — IMPRIMERIE LEVÉ, RUE DE RENNES, 71.